



Agence canadienne
d'évaluation environnementale

Canadian Environmental
Assessment Agency

EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Document de travail aux fins de consultation publique





EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Document de travail aux fins de consultation publique

Publié avec l'autorisation du
ministre de l'Environnement
Ottawa, 1999

N° de catalogue EN104-2/1-1999F
ISBN 0-662-84150-6

© Ministre des Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada



TABLE DES MATIERES

Message du ministre	1
Résumé	3
Partie 1 : L'examen quinquennal en contexte	
1. L'examen quinquennal	7
2. Évaluation environnementale et développement durable	11
3. Principales tendances de l'évaluation environnementale	15
Partie 2 : Vue d'ensemble de la <i>Loi Canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	
4. Le processus fédéral d'évaluation environnementale	19
5. Résumé des évaluations environnementales	25
Partie 3 : Vers un processus fédéral d'évaluation environnementale amélioré	
6. Les défis à venir	35
7. Rendre le processus plus prévisible, plus cohérent et plus opportun	41
7.1 Coordination et harmonisation	41
7.2 Évaluations de projets ayant des effets connus et sans conséquences	45
7.3 Opportunité	48
7.4 Détermination des problèmes et des priorités de l'évaluation	49
7.5 Application de la Loi à des projets à l'extérieur du Canada	51
7.6 Les pouvoirs discrétionnaires du ministre de l'Environnement	53
8. Améliorer la qualité des évaluations environnementales	55
8.1 Champ d'application de la Loi	55
8.2 Effets cumulatifs	57
8.3 Suivi	59
8.4 Surveillance de la conformité à la Loi et de la qualité des évaluations	60
9. Accroissement des occasions de participation du public	63
9.1 Participation du public aux évaluations environnementales	63
9.2 Participation des Autochtones aux évaluations environnementales	66
9.3 Accès à l'information sur l'évaluation environnementale	68
10. Préparer l'avenir : simplicité, qualité et intégrité	71
Annexe : Pour de plus amples renseignements	73

MESSAGE DU MINISTRE

C'est avec le plus grand plaisir que je vous invite et vous encourage à participer à l'examen des dispositions et de l'application de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.

Le gouvernement du Canada participe à tout un éventail de projets en tant que promoteur, bailleur de fonds, organisme de réglementation et gardien des terres domaniales. La Loi stipule que le gouvernement doit prendre en compte les effets environnementaux possibles de ces projets avant de prendre ses décisions.

L'évaluation environnementale permet de prendre des décisions fédérales plus éclairées, de promouvoir le développement durable, d'éviter des effets négatifs importants sur l'environnement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières du Canada et de faire en sorte que le public participe à la planification de projets mettant en cause le gouvernement fédéral.

Nombre de nos expériences sous le régime de l'application de la Loi ont été positives. Toutefois, nous avons dû relever des défis, surtout les premières années, pour nous adapter à un processus environnemental légiféré. Maintenant, cinq ans après la mise en oeuvre de la Loi, le temps est venu d'examiner objectivement et minutieusement l'application de la Loi jusqu'à présent. Cet examen est dicté par la Loi et doit commencer au plus tard en janvier 2000.

À titre de préparatifs à l'examen quinquennal de la Loi, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a consulté de multiples sources et recueilli des renseignements auprès de celles-ci, notamment les ministères et organismes fédéraux, les provinces, les peuples autochtones, les organismes environnementaux et l'industrie et a tiré profit de leur expérience collective dans la mise en oeuvre du processus d'évaluation environnementale ou dans leur participation à ce dernier.

Ce document de travail servira de fondement aux vastes consultations publiques qui débuteront en janvier 2000. Toutes les préoccupations et suggestions concernant la Loi et son application seront entendues et prises en compte. J'ai l'intention de remettre mon rapport au Parlement sur les résultats de cet examen avant la fin de l'an 2000.



David Anderson, c.p., député



DANS LES CINQ ANNÉES QUI SUIVENT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉSENT ARTICLE, UN EXAMEN COMPLET DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE LA PRÉSENTE LOI DOIT ÊTRE FAIT PAR LE MINISTRE.

PARAGRAPHE 72(1), *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

Le présent document de travail sert de base à l'examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi). Il vise à informer les particuliers, les entreprises du secteur privé, les organismes communautaires et les organismes environnementaux, les autres gouvernements et les organisations autochtones au sujet de l'expérience de l'application de la Loi et à favoriser les échanges sur les améliorations possibles de la Loi après cinq ans d'existence.

LE RÔLE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Au Canada, l'évaluation environnementale est une responsabilité partagée entre les gouvernements et d'autres organismes décisionnels. Elle est utilisée au Canada comme outil de planification depuis plus de 25 ans tant à l'échelon du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux.

Aujourd'hui, l'évaluation environnementale est considérée comme un outil important à l'appui du développement durable parce qu'elle permet aux décideurs de mieux intégrer les considérations environnementales, sociales et économiques aux projets et aux politiques proposés.

RÉSUMÉ DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Des 25 000 évaluations environnementales effectuées en vertu de la Loi, plus de 99 p. 100 constituaient des *examens préalables*. Les types de projets faisant l'objet d'un examen préalable sont de nature très variée.

Au cours des cinq dernières années, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a collaboré avec les ministères et les organismes fédéraux pour promouvoir la notion d'*examen préalable par catégorie*. Jusqu'à présent, deux types de rapports d'examen préalable par catégorie ont été relevés par l'Agence et 14 étaient en phase d'élaboration au milieu de 1999.

À la même date, 46 projets proposés ont dû être assujettis à une forme plus poussée d'évaluation, soit *l'étude approfondie*, dont 23 des études étaient toujours en cours.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, cinq projets ont été assujettis à un examen complet par une commission et quatre autres examens par une commission étaient en cours au milieu de 1999. La majorité de ces examens étaient effectués conjointement, en combinant le processus fédéral avec celui d'une instance provinciale ou avec un autre processus fédéral d'examen, tel que celui de l'Office national de l'énergie.

À l'heure actuelle, on n'a pas encore eu recours au processus officiel de médiation prévu à la Loi lors d'une évaluation environnementale.

MISER SUR NOS FORCES

Les efforts de renforcement et de revitalisation de la Loi peuvent reposer sur les succès importants des cinq dernières années, par exemple :

- La Loi a contribué au développement durable au moyen de la promotion d'un développement économique sain, tout en réduisant les effets négatifs sur notre environnement.
- La Loi a contribué à fournir aux personnes et aux organismes intéressés des occasions d'influencer les décisions relatives à des projets qui les toucheront.
- La Loi a répandu le concept « d'une seule évaluation par projet » en favorisant la collaboration entre les ministères et les autres instances pour réduire le chevauchement improductif et le dédoublement des tâches.
- En vertu du principe d'autoévaluation, la responsabilité de l'environnement relève dorénavant de chaque ministère du gouvernement fédéral.

Défi 1 : Rendre le processus plus prévisible, cohérent et opportun

L'application de la Loi, au cours des cinq dernières années, soulève des questions sur la prévisibilité, la cohérence et l'opportunité du processus fédéral. L'introduction d'un plus fort degré de certitude, de cohérence et d'opportunité pourrait générer une économie de coûts et de temps pour l'industrie, les gouvernements et les autres parties intéressées, une réduction des possibilités de poursuites judiciaires et enfin, une amélioration du climat d'investissement pour le secteur privé.

Les occasions de relever ce défi se situent dans les domaines de : l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation; l'évaluation des projets courants de petite envergure; les dispositions de la Loi concernant l'à-propos des évaluations environnementales; les questions relatives à la détermination de la portée de l'évaluation; l'application de la Loi à des projets situés à l'extérieur du Canada et enfin, sur le plan du pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Environnement.

Les idées à prendre en compte concernent les amendements à la Loi, notamment l'ajout de la notion « d'autorité responsable principale » afin d'améliorer la coordination; la simplification des procédures pour réduire la nécessité d'évaluer de nombreux projets courants de petite envergure; l'amélioration de la promotion de l'évaluation environnementale comme outil de planification et l'amendement de la Loi pour en étendre la portée et pour accorder au ministre une plus grande souplesse pour déterminer les prochaines étapes du processus.

Défi 2 : Améliorer la qualité des évaluations environnementales

Une meilleure qualité d'évaluation environnementale peut signifier de meilleures décisions et une plus forte confiance à leur égard. Les questions concernant les rôles, les responsabilités et l'imputabilité du processus fédéral actuel ont miné à la fois la qualité des évaluations et ébranlé la confiance générale dans les décisions inhérentes au processus. Cet examen cerne ces préoccupations en détail, au chapitre du champ d'application de la loi, des effets cumulatifs, du suivi et de la surveillance.

Pour relever ce défi, les idées suivantes pourraient être prises en compte lors de l'examen quinquennal, en particulier l'établissement d'un programme d'assurance de la qualité pour les ministères fédéraux, l'élaboration de lignes directrices et d'un programme de formation visant une orientation plus claire et le renforcement des dispositions de la Loi pour le suivi afin d'améliorer la qualité des évaluations environnementales.

Défi 3 : Accroître les occasions de participation du public

La participation du public demeure un objectif fondamental de la Loi, mais la mise en pratique de cet objectif a posé un véritable défi. Le fait d'accroître les occasions de participation du public peut entraîner des avantages importants pour tous les participants du processus.

Des préoccupations ont été exprimées concernant : la portée et le moment opportun d'une participation précoce et significative du public aux examens préalables et aux études approfondies; le recours à des procédures plus juridiques et contradictoires pour les examens conjoints par une commission; la participation des Autochtones aux évaluations environnementales et l'absence de système fiable et convivial assurant l'accès du public à une information à jour et utile sur les évaluations environnementales.

Pour relever ce défi, les idées suivantes pourraient être prises en compte dans le cadre de l'examen quinquennal comprennent l'amendement de la Loi de façon à fournir de meilleures occasions de participation du public et des obligations plus grandes pour les ministères fédéraux afin d'assurer l'accès à l'information; l'encouragement d'une participation plus grande de la part des Autochtones par des méthodes de consultation plus appropriées et par l'harmonisation de la Loi aux processus établis par les régimes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales.

PRÉPARER L'AVENIR : SIMPLICITÉ, QUALITÉ ET INTÉGRITÉ

Dans sa forme actuelle, la Loi semble être complexe. Un processus moins ambigu et plus direct contribuerait fortement à favoriser la confiance

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

du public à l'égard du processus, à fournir une mesure plus importante de certitude et de prévisibilité au secteur privé et à assurer une utilisation plus appropriée des ressources limitées par le secteur public.

Simplicité, qualité, intégrité : la réalisation de la vision du processus fédéral d'évaluation environnementale revitalisé ne sera pas facile à réaliser. Il ne suffira pas de reformuler certaines dispositions de la législation fédérale. Elle doit également se fonder sur un engagement renouvelé envers la collaboration et la coordination au sein de toutes les instances et entre celles-ci, sur des changements dans les procédures internes des ministères fédéraux permettant de mieux réaliser le potentiel des évaluations environnementales qui contribuent à de saines décisions de planification, et sur l'élargissement graduel de l'expertise et des compétences parmi les praticiens de l'évaluation environnementale au Canada, par une meilleure formation et une meilleure éducation.

COMMENT PARTICIPER À L'EXAMEN QUINQUENNIAL

L'examen quinquennal permettra aux particuliers et aux organismes d'avoir leur mot à dire concernant l'avenir de la Loi.

L'examen débute en décembre 1999. Des consultations seront tenues à l'échelle du pays de janvier à mars 2000 permettant aux parties intéressées de donner de la rétroaction au ministre sur l'application et les dispositions de la Loi et de faire des suggestions pour l'améliorer. Ces consultations se feront au moyen de réunions avec le public intéressé, les associations industrielles, les organismes environnementaux, les provinces, les organisations autochtones et d'autres ministères fédéraux.

QUESTIONS A PRENDRE EN COMPTE AU COURS DE L'EXAMEN QUINQUENNIAL

Le présent document de travail fait l'état d'un large éventail d'idées et de suggestions afin de stimuler les échanges. Les personnes et les groupes désireux de participer à l'examen sont invités à prendre en compte les questions suivantes :

- Y a-t-il d'autres questions qui devraient être abordées dans le cadre de l'examen quinquennal?
- Y a-t-il d'autres défis qui devraient être mis sur la table dans le cadre des discussions?
- Y a-t-il d'autres options qui devraient être prises en compte?
- Dans quelle mesure d'importantes questions de méthodologie en matière d'évaluation environnementale comme la détermination de la portée de l'évaluation peuvent-elles ou pourraient-elles être abordées au moyen d'une loi?
- Quel est le point d'équilibre approprié ou la contrepartie pour certaines des options proposées?

du public à l'égard du processus, à fournir une mesure plus importante de certitude et de prévisibilité au secteur privé et à assurer une utilisation plus appropriée des ressources limitées par le secteur public.

Simplicité, qualité, intégrité : la réalisation de la vision du processus fédéral d'évaluation environnementale revitalisé ne sera pas facile à réaliser. Il ne suffira pas de reformuler certaines dispositions de la législation fédérale. Elle doit également se fonder sur un engagement renouvelé envers la collaboration et la coordination au sein de toutes les instances et entre celles-ci, sur des changements dans les procédures internes des ministères fédéraux permettant de mieux réaliser le potentiel des évaluations environnementales qui contribuent à de saines décisions de planification, et sur l'élargissement graduel de l'expertise et des compétences parmi les praticiens de l'évaluation environnementale au Canada, par une meilleure formation et une meilleure éducation.

COMMENT PARTICIPER À L'EXAMEN QUINQUENNAL

L'examen quinquennal permettra aux particuliers et aux organismes d'avoir leur mot à dire concernant l'avenir de la Loi.

L'examen débute en décembre 1999. Des consultations seront tenues à l'échelle du pays de janvier à mars 2000 permettant aux parties intéressées de donner de la rétroaction au ministre sur l'application et les dispositions de la *Loi* et de faire des suggestions pour l'améliorer. Ces consultations se feront au moyen de réunions avec le public intéressé, les associations industrielles, les organismes environnementaux, les provinces, les organisations autochtones et d'autres ministères fédéraux.

QUESTIONS À PRENDRE EN COMPTE AU COURS DE L'EXAMEN QUINQUENNAL

Le présent document de travail fait état d'un large éventail d'idées et de suggestions afin de stimuler les échanges. Les personnes et les groupes désireux de participer à l'examen sont invités à prendre en compte les questions suivantes :

- Y a-t-il d'autres questions qui devraient être abordées dans le cadre de l'examen quinquennal?
- Y a-t-il d'autres défis qui devraient être mis sur la table dans le cadre des discussions?
- Y a-t-il d'autres options qui devraient être prises en compte?
- Dans quelle mesure d'importantes questions de méthodologie en matière d'évaluation environnementale comme la détermination de la portée de l'évaluation peuvent-elles ou pourraient-elles être abordées au moyen d'une loi?
- Quel est le point d'équilibre approprié ou la contrepartie pour certaines des options proposées?

1. L'examen quinquennal

LA NÉCESSITÉ DE L'EXAMEN

DANS LES CINQ ANNÉES QUI SUIVENT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉSENT ARTICLE, UN EXAMEN COMPLET DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE LA PRÉSENTE LOI DOIT ÊTRE FAIT PAR LE MINISTRE.

PARAGRAPHE 72(1), *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE*

Il y a cinq ans, l'évaluation environnementale au Canada a franchi une étape importante avec l'établissement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la *Loi*). Pour la première fois, les obligations des ministères et des organismes fédéraux de mener des évaluations environnementales des projets mettant en cause le gouvernement fédéral, étaient inscrites dans une loi. Pour la première fois, l'évaluation environnementale à l'échelon fédéral était établie dans une loi comme outil servant à appuyer les décideurs et à favoriser le développement durable. Pour la première fois, une loi offrait au public des occasions de participer au processus fédéral d'évaluation environnementale.

Au cours des quelques dernières années, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, les cadres supérieurs et les praticiens de l'évaluation environnementale du gouvernement fédéral, les promoteurs du secteur privé, les organismes non gouvernementaux et d'autres groupes ont acquis une vaste expérience en mettant en pratique ces idéaux. Nous devons nous pencher sur cette expérience pour en tirer une leçon et l'utiliser comme base, de sorte que l'évaluation environnementale demeure un outil dynamique pour la prise de décisions éclairées.

Le présent document de travail a été préparé pour encourager les échanges sur l'avenir de l'évaluation environnementale à l'échelon fédéral au Canada. Il vise à informer les particuliers, les entreprises du secteur privé, les organismes communautaires et environnementaux, les autres gouvernements et les organisations autochtones au sujet de leur expérience collective de la *Loi* et à propos des occasions communes de renforcer le rôle de l'évaluation environnementale dans la planification et la prise de décision.

Les suggestions figurant au présent document visent à stimuler une discussion plus élaborée.

De nouvelles idées et de nouvelles options seront bien accueillies durant le processus d'examen.

Ce document de travail est réparti en trois grandes sections :

La partie 1 explique brièvement la portée et les objectifs de l'examen quinquennal, indique les grandes lignes du rôle que l'évaluation environnementale peut jouer pour aider à atteindre l'objectif du développement durable et résume les principales tendances des politiques internationales et nationales qui influent sur l'évaluation environnementale.

La partie 2 fournit une vue d'ensemble du processus fédéral d'évaluation environnementale établi en vertu de la *Loi* et présente un résumé des données sur les évaluations environnementales menées en vertu de la *Loi*, au cours des cinq années passées.

La partie 3 examine les principales questions et préoccupations qui ont été soulevées au cours des cinq dernières années de l'application de la *Loi* et offre des idées d'amélioration dans trois grands domaines.

PRÉPARATION DE L'EXAMEN QUINQUENNAL

Les préparatifs de l'examen quinquennal sont en marche depuis le début de 1998 et ils sont caractérisés par un engagement profond de l'Agence de faire participer les personnes intéressées par l'évaluation environnementale au Canada : les divers paliers de gouvernements, l'industrie, les groupes d'intérêt public et les Autochtones. L'Agence a entrepris de vastes consultations pour garantir que les enjeux importants seront déterminés, que les préoccupations seront soutenues par une analyse rigoureuse et que les approches proposées seront pratiques et équitables.

En guise de première étape, l'Agence a préparé un cadre de travail pour guider la planification et le déroulement de l'examen. Le cadre de travail repose sur des consultations auprès du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale du gouvernement fédéral, des administrateurs provinciaux d'évaluation environnementale et du Comité consultatif de la réglementation, groupe consultatif indépendant représentant une grande diversité d'intérêts.

Une série d'études de fond ont fourni des renseignements indispensables sur les expériences acquises dans l'application de la Loi. Ces études de fond, menées par des entrepreneurs indépendants (et comportant de consultations étendues auprès d'autres ministères et organismes fédéraux dont les activités concernent l'évaluation environnementale), ont fourni des données et des analyses constituant la base du présent document de travail. (Les études sont citées à l'annexe 1.)

En plus de ces initiatives, l'Agence a tenu une série de consultations, en 1998 et en 1999, avec ses partenaires et avec les parties intéressées par l'évaluation environnementale, pour déterminer, selon leurs propres points de vue, les questions majeures résultant des cinq premières années d'application de la Loi. Parmi les parties consultées, mentionnons :

- le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale du gouvernement fédéral;
- les praticiens de l'évaluation environnementale au sein du gouvernement fédéral;
- les administrateurs provinciaux d'évaluation environnementale;
- le Comité consultatif de la réglementation;
- le caucus de l'évaluation environnementale du Réseau canadien de l'environnement (un réseau de groupes environnementaux d'intérêt public);
- le comité environnemental de l'Assemblée des Premières Nations;
- les associations industrielles.

Deux ateliers importants ont été tenus avec des ministères fédéraux dans le cadre de ces consultations. Un de ces ateliers a permis d'explorer les

préoccupations spéciales concernant l'application de la Loi et de ses règlements à des projets à l'extérieur du Canada. L'autre atelier a examiné des secteurs d'intérêt majeurs en relation avec l'application de la Loi et a envisagé des approches possibles pour aborder les préoccupations principales.

Le rapport de 1998, présenté à la Chambre des communes par le Commissaire à l'environnement et au développement durable, a été une autre ressource importante de ce document de travail et des préparatifs de l'examen. Le rapport du Commissaire a déterminé des secteurs de préoccupation dans la prestation de l'évaluation environnementale et a fourni des données de corroboration de l'analyse.

DÉROULEMENT DE L'EXAMEN QUINQUENNIAL

L'examen quinquennal permettra aux particuliers et aux organismes concernés d'avoir leur mot à dire quant à l'avenir de la Loi. À compter de janvier 2000, des consultations multilatérales se tiendront partout au pays pour offrir aux Canadiens l'occasion de fournir une rétroaction au ministre sur l'application et les dispositions de la Loi, et de faire des suggestions sur les améliorations à apporter. On établira des modalités favorisant la participation des Autochtones au processus d'examen et les résultats seront intégrés à l'examen général.

Les consultations sur l'examen quinquennal seront gérées et animées par un cabinet d'experts-conseils indépendant et seront ouvertes et transparentes, vastes et élaborées et ouvertes aux nouveaux enjeux soulevés. De plus, elles constitueront une tribune où les points de vue d'ensemble des parties intéressées et des discussions itératives et multilatérales sur les questions importantes et les options pourront être présentés.

Lorsque les consultations nationales seront terminées, le ministre préparera un rapport à l'intention du Parlement sur les résultats de l'examen. Ce rapport pourra donner une orientation générale ou il pourra comprendre des modifications suggérées pour améliorer l'application et les dispositions de la Loi. Le rapport du ministre devrait être déposé au Parlement environ un an après le début de l'examen.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

ÉCHEANCIER DE L'EXAMEN QUINQUENNIAL

	1999		2000		
	Décembre	Janvier - Mars	Avril - Juin	Juillet - Septembre	
Publication du document de consultation (fin décembre 1999)					
Consultations (fin décembre 1999 à mars 2000)					
Préparation du rapport des consultations (avril à mai 2000)					
Élaboration des changements proposés à l'application de la Loi et des règlements (mai 2000 à décembre 2000)					
Rapport du ministre au Parlement (décembre 2000)					



ÉCHÉANCIER DE L'EXAMEN QUINQUENNIAL

	1999		2000		
	Octobre - Décembre	Janvier - Mars	Avril - Juin	Juillet - Septembre	Octobre - Décembre
Publication du document de consultation (fin décembre 1999)					
Consultations (fin décembre 1999 à mars 2000)					
Préparation du rapport des consultations (avril à mai 2000)					
Élaboration des changements proposés à l'application de la Loi et des règlements (mai 2000 à décembre 2000)					
Rapport du ministre au Parlement (décembre 2000)					



2. Évaluation environnementale et développement durable

L'évaluation environnementale nous aide à façonner les répercussions des activités humaines sur l'environnement

Les activités humaines influent sur les systèmes physiques et biologiques naturels de la planète à une échelle sans précédent et elles ont des répercussions incertaines sur la vie quotidienne et les moyens d'existence des personnes de toutes les parties du monde.

Que l'enjeu soit le changement climatique ou l'élimination des déchets toxiques, l'air pur ou l'eau pure, il n'a jamais été aussi important de comprendre « l'empreinte » humaine sur l'environnement. Grâce à une meilleure compréhension, les Canadiens pourront concevoir de meilleures politiques et des projets tenant compte des contraintes subies par l'environnement, mieux gérer les risques inévitables et les incertitudes et mieux équilibrer et intégrer les objectifs environnementaux de la société avec ses valeurs économiques, sociales et culturelles.

Voilà de quoi se composent la tâche et le défi de l'évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale aide les décideurs depuis trente ans.

Il y a trente ans, l'évaluation environnementale a été adoptée pour la première fois comme exigence officielle de politique, dans le cadre de la loi américaine *United States National Environmental Policy Act* avant-gardiste.

Aujourd'hui, elle est utilisée dans plus de 100 pays à travers le monde comme une approche systématique de déterminer et d'évaluer les effets probables des projets, des politiques et des programmes proposés dans le domaine de l'environnement – l'air, l'eau, la terre et la vie qui en dépend.

Selon les conclusions d'une étude importante récente sur les tendances mondiales en évaluation environnementale :

L'adoption subséquente et rapide de ce processus dans le monde entier en fait l'une des innovations les plus réussies en matière de politique. Tant sur le plan

national qu'international, l'adoption et la mise en œuvre du processus illustrent la valeur de l'évaluation environnementale comme instrument facilitant la prise de décision et la résolution de problèmes¹.

Au Canada, l'évaluation environnementale est une responsabilité partagée par les gouvernements et les autres organismes de décision. En tant qu'outil de planification, l'évaluation environnementale est appliquée au Canada depuis plus de 25 ans, à la fois à l'échelon du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Une Directive du Cabinet de 1974 a lancé le processus fédéral d'évaluation environnementale qui a été officialisé en 1984, lorsque le gouvernement fédéral a émis le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Ces lignes directrices ont constitué une étape importante et efficace pour aider à intégrer les facteurs environnementaux au processus décisionnel relié aux projets mettant en cause le gouvernement fédéral.

Avec le temps, il est devenu manifeste que le processus d'évaluation environnementale devait être renforcé. Il fallait des procédures claires pour mener les évaluations environnementales, clarifier les responsabilités de certains organismes fédéraux (les sociétés d'État, par exemple) et fournir un mécanisme de financement qui permette au public de participer au processus. Il fallait également faire en sorte que l'évaluation environnementale soutienne l'objectif du développement durable.

Les consultations sur la réforme ont commencé en 1987, et en 1990, le gouvernement a annoncé un programme de réforme qui comprenait une nouvelle législation environnementale, un processus d'évaluation environnementale pour les propositions de nouvelles politiques et de programmes, et un programme d'aide financière aux participants pour soutenir la participation du public aux commissions d'examen. Comme suite à des consultations nationales et à un examen parlementaire approfondi, le projet de loi C-13, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

¹ L'*Évaluation environnementale dans un monde en évolution : Pratique de l'évaluation pour améliorer le rendement*, rapport final de l'Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, par Barry Sadler, juin 1996, page 1

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

(la Loi) a reçu la sanction royale en 1992. Au début de 1995, à la suite d'une seconde série de consultations nationales, la Loi et ses quatre règlements habilitants sont entrées en vigueur.

Aujourd'hui, l'évaluation environnementale est reconnue comme un outil important de la prise de décision à l'appui du développement durable.

Le développement durable est un concept plus ou moins nouveau et en évolution : répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

La réalisation de cet objectif exige l'intégration de facteurs environnementaux, sociaux et économiques dans la prise de décision relative à un projet. Les gouvernements et les industries de pointe du monde entier reconnaissent que le développement durable doit s'intégrer à leur façon de faire des affaires; nombre d'entre eux modifient leur processus de planification pour tenir compte de cette nouvelle approche.

Pour aider à intégrer l'objectif du développement durable dans la « façon de faire des

affaires » du gouvernement fédéral, les ministères fédéraux doivent élaborer une stratégie pratique indiquant les grandes lignes de la manière dont celle-ci va soutenir le développement durable dans les limites de leurs domaines de responsabilités. Ces stratégies de développement durable doivent être mises à jour à tous les trois ans et sont les points de référence qui mesurent les progrès du développement durable. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès des ministères dans la mise en œuvre de leurs stratégies et en rend compte à la Chambre des communes.

L'évaluation environnementale peut favoriser la prise de décisions éclairées à l'appui du développement durable. Le fait de tenir compte des effets environnementaux négatifs avant de réaliser un projet peut prévenir des dégradations importantes de l'environnement, réduire les risques pour la santé humaine et diminuer les coûts économiques.

La mise en application de la Loi, il y a cinq ans, faisait partie des efforts constants du gouvernement fédéral visant à faire de l'évaluation environnementale un outil efficace à l'appui de la planification et de la prise de décision à tous

les échelons. La Loi exige que les ministères et organismes fédéraux entreprennent une évaluation environnementale s'ils ont l'intention d'élaborer eux-mêmes un projet, s'ils fournissent le financement ou le terrain pour réaliser un tel projet, ou s'ils délivrent tels ou tels permis, licences ou autres autorisations permettant la réalisation du projet.

L'évaluation environnementale des projets utilise des analyses scientifiques et la participation du public pour déterminer les effets négatifs possibles des projets sur l'environnement avant qu'ils ne se produisent. La conception de projets est un processus itératif pouvant être dicté par l'évaluation environnementale de sorte que les projets ne soient pas uniquement profitables et efficaces économiquement, mais également

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AMÉLIORÉE LA PRISE DE DÉCISION

Réaménagement des sentiers dans les parcs nationaux – Examen préalable

L'évaluation environnementale du réaménagement de deux sentiers s'est penchée sur les questions reliées à l'amélioration d'une expérience sûre de la qualité au sein des parcs nationaux; à la protection des espèces menacées d'extinction et à leur habitat; à la protection d'écosystèmes jugés fragiles. La participation du public et la considération de solutions de rechange ont mené à la conception de modifications qui ont contribué à la viabilité des projets et au développement d'un plan de secteur approprié au parc.

Mine de cuivre – Étude approfondie

Cette étude approfondie reposait sur une collaboration fédérale-provinciale et examinait les répercussions d'un projet de mine de cuivre à ciel ouvert de 140 millions de dollars. Les avantages de l'évaluation ont entraîné l'établissement de plans d'intervention d'urgence, d'un programme de surveillance de l'environnement et d'une évaluation de suivi du rendement du promoteur durant la mise en œuvre du projet.

(la Loi) a reçu la sanction royale en 1992. Au début de 1995, à la suite d'une seconde série de consultations nationales, la Loi et ses quatre règlements habilitants sont entrées en vigueur.

Aujourd'hui, l'évaluation environnementale est reconnue comme un outil important de la prise de décision à l'appui du développement durable.

Le développement durable est un concept plus ou moins nouveau et en évolution : répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

La réalisation de cet objectif exige l'intégration de facteurs environnementaux, sociaux et économiques dans la prise de décision relative à un projet. Les gouvernements et les industries de pointe du monde entier reconnaissent que le développement durable doit s'intégrer à leur façon de faire des affaires; nombre d'entre eux modifient leur processus de planification pour tenir compte de cette nouvelle approche.

Pour aider à intégrer l'objectif du développement durable dans la « façon de faire des

affaires » du gouvernement fédéral, les ministères fédéraux doivent élaborer une stratégie pratique indiquant les grandes lignes de la manière dont celle-ci va soutenir le développement durable dans les limites de leurs domaines de responsabilités. Ces stratégies de développement durable doivent être mises à jour à tous les trois ans et sont les points de référence qui mesurent les progrès du développement durable. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable surveille les progrès des ministères dans la mise en œuvre de leurs stratégies et en rend compte à la Chambre des communes.

L'évaluation environnementale peut favoriser la prise de décisions éclairées à l'appui du développement durable. Le fait de tenir compte des effets environnementaux négatifs avant de réaliser un projet peut prévenir des dégradations importantes de l'environnement, réduire les risques pour la santé humaine et diminuer les coûts économiques.

La mise en application de la Loi, il y a cinq ans, faisait partie des efforts constants du gouvernement fédéral visant à faire de l'évaluation environnementale un outil efficace à l'appui de la planification et de la prise de décision à tous

les échelons. La Loi exige que les ministères et organismes fédéraux entreprennent une évaluation environnementale s'ils ont l'intention d'élaborer eux-mêmes un projet, s'ils fournissent le financement ou le terrain pour réaliser un tel projet, ou s'ils délivrent tels ou tels permis, licences ou autres autorisations permettant la réalisation du projet.

L'évaluation environnementale des projets utilise des analyses scientifiques et la participation du public pour déterminer les effets négatifs possibles des projets sur l'environnement avant qu'ils ne se produisent. La conception de projets est un processus itératif pouvant être dicté par l'évaluation environnementale de sorte que les projets ne soient pas uniquement profitables et efficaces économiquement, mais également

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AMÉLIORÉE LA PRISE DE DÉCISION

Exemple précédent

L'évaluation environnementale du démantèlement de deux secteurs s'est penchée sur les questions relatives à l'amélioration d'une expérience offre de la qualité au sein des parcs nationaux; à la protection des espèces menacées d'extinction et à leur habitat; à la protection d'écosystèmes jugés fragiles. La participation du public et la considération de solutions de rechange ont mené à la conception de modifications qui ont contribué à la visibilité des projets et au développement d'un plan de secteur approprié au parc.

Mise de cuivre - étude approfondie

Cette étude approfondie reposait sur une collaboration fédérale-provinciale et examinait les répercussions d'un projet de mine de cuivre à ciel ouvert de 140 millions de dollars. Les avantages de l'évaluation ont entraîné l'établissement de plans d'intervention d'urgence, d'un programme de surveillance de l'environnement et d'une évaluation de suivi du rendement du promoteur durant la mise en œuvre du projet.

compatibles avec un environnement salubre et une société saine et qui soutiennent le développement durable.

L'évaluation environnementale stratégique est devenue un outil important de développement durable.

Alors que la Loi fournit un cadre à la tenue des évaluations environnementales de projets mettant en cause une décision du gouvernement fédéral, l'évaluation environnementale stratégique a été élaborée comme un outil permettant aux décideurs d'aborder les préoccupations environnementales de façon précoce au stade de l'établissement des politiques, des plans et des programmes.

Au cours des dix dernières années, les gouvernements et les organismes internationaux ont appliqué l'évaluation environnementale stratégique de diverses façons, depuis la révision de vastes mesures politiques jusqu'à l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale. Elle complète et appuie l'évaluation d'un projet en déterminant les questions potentielles à l'échelon du projet, en examinant les solutions de rechange et en déterminant les effets environnementaux cumulatifs pouvant surgir des politiques, des programmes et des plans.

Au Canada, l'évaluation environnementale stratégique a été appliquée à l'échelon fédéral à des propositions de politiques, de plans et de programmes importantes par un processus non législatif établi en 1990 et mis à jour en 1999 selon lequel il faut effectuer une évaluation environnementale d'une proposition lorsque :

- la proposition exige l'approbation du ministre ou du Cabinet ou est reliée à la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable d'une autorité fédérale;
- la mise en œuvre de la proposition pourrait entraîner une utilisation importante, un changement ou un risque par rapport aux ressources environnementales, à leurs attributs ou à leur état².

En soumettant leurs premières stratégies sur le développement durable en 1997, de nombreux ministères ont établi que l'évaluation environnementale stratégique était un outil qui leur permettait de s'assurer de tenir compte de façon précoce et suivie des préoccupations environnementales dans leurs procédures d'élaboration de politiques et de planification.

² Pour de plus amples renseignements sur l'évaluation environnementale stratégique à l'échelon fédéral, consultez *Évaluation environnementale stratégique : La directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. Guide sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet*. (Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1999)

3. Principales tendances de l'évaluation environnementale

TENDANCES INTERNATIONALES ET NATIONALES

Le gouvernement canadien n'est pas le seul à chercher comment son processus d'évaluation environnementale peut contribuer plus efficacement à la planification et à la prise de décision.

Un examen des tendances actuelles et à venir de l'évaluation environnementale, à la fois à l'échelon national et international, met au jour un certain nombre d'inquiétudes communes³:

La précarité des ressources pose un défi à toutes les instances.

Au Canada, les gouvernements font face au problème des ressources disponibles moindres pour effectuer les évaluations environnementales. Tous les gouvernements s'efforcent d'utiliser les ressources disponibles de la façon la plus efficace et la plus efficiente, le plus souvent au moyen de procédures de rationalisation.

Le défi de réduire les pratiques inefficaces a également beaucoup retenu l'attention dans d'autres pays. Les approches ont été articulées autour de la simplification des approbations des projets, de la réduction du dédoublement et du chevauchement ainsi que de l'appel à l'expertise et aux ressources à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

Les progrès de la méthodologie de l'évaluation environnementale ont recherché une meilleure intégration avec une gestion et une planification élargies. La préparation et l'application des lignes directrices de l'évaluation environnementale par type de projet ou à des projets précis par les gouvernements provinciaux ont produit une base de connaissances imposante. Certaines provinces et certains ministères fédéraux ont également cherché à intégrer l'évaluation environnementale à des activités élargies de gestion et de planification de l'environnement.

À l'échelon international, de nombreux pays ont élaboré des lignes directrices de l'évaluation environnementale et il est possible que le Canada puisse profiter de ces expériences dans certains domaines. Certains pays ont également élaboré

des approches pour intégrer de façon plus systématique les connaissances dérivées de la pratique de l'évaluation environnementale, au moyen de mécanismes tels que des études de l'efficacité, de vérifications de l'évaluation environnementale et de la recherche appliquée.

Ainsi, les limites actuelles de la connaissance environnementale rendent parfois difficile de prévoir pleinement les répercussions des développements proposés et l'efficacité des mesures d'atténuation. La gestion adaptive est devenue une approche facilitant l'utilisation de la connaissance courante pour établir les conditions d'opération initiales, tout en laissant la porte ouverte aux modifications qui s'imposent advenant l'émergence de nouvelles connaissances, de nouvelles technologies ou de développements éventuels qui permettraient de mieux préserver la santé de l'environnement.

Dans plusieurs autres instances, la principale tendance vise à offrir des occasions précoce et suivies de participation du public.

Il existe des variations considérables, entre les instances canadiennes, en ce qui concerne les occasions offertes au public de participer en vertu des lois et règlements sur l'évaluation environnementale. Une tendance importante a consisté à offrir plus d'occasions de participation publique et à les offrir plus tôt, au cours des examens préalables, de la détermination des problèmes et des priorités de l'évaluation, de l'étude des rapports et de la prise de décision. De récents régimes d'évaluation environnementale, établis en vertu des revendications territoriales au Canada, ont élargi la voie à la participation des Autochtones à ce processus. En général, la tendance dans la pratique de la consultation du public dans les provinces et les territoires a été l'adoption de mécanismes de consultation plus interactifs, conçus pour satisfaire les besoins particuliers selon les circonstances des projets, les endroits et les groupes de publics. L'aide financière aux participants est utilisée uniquement dans un cadre limité. On a réalisé des progrès, mais la nécessité d'augmenter et d'améliorer les occasions pour les populations autochtones est toujours présente.

³ Pour de plus amples renseignements, consultez le document *Les tendances de l'évaluation environnementale* disponible à l'Agence.

L'expérience internationale de la participation du public à l'évaluation environnementale est irrégulière. L'aide financière aux participants à tendance à se faire rares. Cependant, une tendance se manifeste vers une participation précoce et de longue durée ainsi que vers des approches plus axées sur la collaboration, notamment la médiation et les solutions de rechange à la résolution des conflits. Certains pays ont prêté une attention particulière à faciliter la compréhension et l'accès du public à l'information sur l'évaluation environnementale et à faire participer les groupes généralement sous-représentés au processus d'évaluation environnementale.

On prête une attention de plus en plus grande à la façon dont l'évaluation environnementale peut aider à aborder les effets transfrontaliers des projets.

La possibilité des effets environnementaux négatifs à travers des limites territoriales attire de plus en plus l'attention. L'évaluation environnementale est reconnue comme un outil important pour aider les décideurs à prévoir et à aborder de tels effets.

Au Canada, les effets transfrontaliers peuvent se produire dans plusieurs régions : à la frontière des États-Unis, au-delà des frontières provinciales ou territoriales ou par-delà les territoires domaniaux et autochtones. Au plan international, le Canada, les États-Unis et le Mexique travaillent en vue d'établir un accord sur l'évaluation environnementale des effets transfrontaliers, par le truchement de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*. Le Canada est également signataire de la *Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier* de l'Organisation des Nations Unies.

***Le gouvernement autochtone
restructure l'évaluation
environnementale au Canada***

De récentes revendications territoriales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale démontrent leur force importante dans la restructuration de l'évaluation environnementale.

En vertu de sa politique de droits inhérents, le gouvernement fédéral négocie actuellement certains pouvoirs de légiférer des Autochtones

en matière d'évaluation environnementale des projets situés sur les terres autochtones. Il les négocie sous la forme d'ententes d'autonomie gouvernementale ou d'ententes en matière de revendications territoriales globales comportant des dispositions d'autonomie gouvernementale. Toute instance autochtone doit demeurer dans le cadre de la Constitution canadienne et ne peut entraîner l'exclusion automatique des lois fédérales. Les lois en matière d'évaluation environnementale des Autochtones existent actuellement dans un cadre de partenariat plutôt que dans un mode de rejet des lois fédérales d'évaluation environnementale.

Dans certains cas, toutefois, les régimes d'évaluation environnementale ont été négociés en vertu des ententes de revendications territoriales conclues avant l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Ces régimes (par exemple, ceux qui ont cours en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et la *Loi sur le processus d'entente d'aménagement du Yukon à venir*) stipulent les exigences d'évaluation environnementale pour les promoteurs et les gestionnaires de ressources pour les secteurs assujettis à ces ententes de revendications. Bien qu'il s'agisse de lois fédérales, on peut y trouver des exigences qui vont au-delà de celles de la Loi. Le gouvernement fédéral travaille à clarifier l'administration de ces régimes et leur lien à la Loi.

Les normes d'évaluation environnementale sont reconnues comme des outils importants à l'appui des lois et des règlements.

L'élaboration de normes en matière d'évaluation environnementale est devenue une tendance importante au cours des dernières années. Les normes complètent les dispositions législatives et réglementaires en augmentant la prévisibilité, la cohérence et l'assurance de la qualité des processus d'évaluation environnementale.

Au Canada, on est à développer, par un important effort de concertation coordonné par l'Association canadienne de normalisation et financé par l'Agence, une norme en matière d'évaluation environnementale. La norme fournit un cadre volontaire d'intégration des considérations environnementales à la planification,

la consultation et l'approbation des projets. Le cadre traite du rôle des promoteurs, des praticiens, des organismes d'approbation et du public. On s'attend à ce que la mise en oeuvre de la norme se fasse sur une base volontaire en 2001.

L'évaluation environnementale fait face à des défis qui se ressemblent de façon frappante partout au Canada et dans le monde.

Les provinces dégagent de façon constante plusieurs questions cruciales auxquelles elles font face dans leurs processus d'évaluation environnementale :

- chevauchement et dédoublement par rapport au processus fédéral;
- efficacité et rationalisation;
- harmonisation et communications intergouvernementales;
- traitement des effets cumulatifs, sur la biodiversité, transfrontaliers et sur la durabilité;
- surveillance et suivi;
- augmentation des occasions de participation du public et des Autochtones;
- conséquences sur l'évaluation environnementale du nombre croissant de décisions judiciaires fédérales, de revendications territoriales et d'ententes d'autonomie gouvernementale.

La plupart des instances au Canada tentent d'équilibrer leur désir d'une plus grande efficience de l'évaluation environnementale avec leur désir d'augmenter la qualité et l'efficacité. Une autre préoccupation partagée est l'établissement de liens plus forts entre l'évaluation environnementale et les autres formes de gestion et de planification de l'environnement.

Au plan international, de nombreuses instances cherchent également à équilibrer leurs souhaits :

- d'une plus grande efficience, par des procédures de rationalisation et une documentation plus claire par exemple;

d'une plus grande efficacité, telle qu'elle se révèle dans la contribution de l'évaluation environnementale à la prise de décision et au développement durable, dans la qualité des évaluations et dans la valeur des commentaires du public.

Aussi, plusieurs autres pays cherchent des enjeux qui conviennent plus au rôle de l'évaluation environnementale dans la société : l'intégration des préoccupations de justice sociale, les répercussions de la privatisation et l'application des technologies de l'information.

AUTRES TENDANCES DES POLITIQUES INFLUANT SUR L'EXAMEN QUINQUENNAL

L'examen quinquennal de la Loi ne peut pas être mené indépendamment du monde qui nous entoure.

Avant d'examiner en détail l'expérience du processus fédéral d'évaluation environnementale établi par la Loi, il peut être utile de regarder brièvement l'ensemble de la situation : les tendances importantes et facteurs sous-jacents qui façonnent la politique gouvernementale au Canada. Ils constituent la toile de fond pour examiner la direction prise par le Canada dans le domaine de l'évaluation environnementale et celle qui pourrait se dessiner.

L'évaluation environnementale fait partie de la toile de fond beaucoup plus vaste des relations fédérales-provinciales.

L'évaluation environnementale fait partie de la toile de fond beaucoup plus vaste des relations fédérales-provinciales. Les difficultés ou les progrès d'un secteur de politiques peuvent influer sur d'autres secteurs.

En vertu de la Constitution canadienne, la responsabilité de la gestion de l'environnement est partagée entre deux ordres de gouvernement, ce qui peut occasionner des possibilités de dédoublement, des délais et une application incohérente de l'évaluation environnementale. Même si, dans le passé, ces questions ont conduit à des divergences entre les gouvernements

fédéral et provinciaux, un esprit de coopération est apparu, comme en témoigne l'Accord pan-canadien de coopération dans le domaine de l'environnement et les ententes d'harmonisation bilatérales en matière d'évaluation environnementale. Il subsiste certaines difficultés, mais on a fait des progrès immenses dans la tenue des examens conjoints.

Dans une économie mondiale, il faut scruter de près les mesures de politiques publiques pour en évaluer les effets sur la compétitivité.

Un des faits nouveaux parmi les plus importants de la dernière décennie est la mondialisation de l'économie. Les Canadiens reconnaissent que leur mode de vie est étroitement lié aux autres pays, d'une façon impossible à imaginer voilà à peine une génération. En conséquence, les préoccupations au sujet des incidences des mesures des politiques publiques sur la compétitivité n'ont jamais été aussi grandes.

La mondialisation enrichit l'efficacité et l'efficience des instruments et des activités de politiques publiques, depuis les lois et règlements jusqu'aux directives et services. La mondialisation attire également l'attention sur la possibilité que les lois et règlements du Canada sur l'évaluation environnementale aient un effet nuisible sur le secteur privé, en particulier lorsqu'on les compare avec les processus de nos compétiteurs commerciaux. Cependant, de nombreuses études ont conclu que le coût de l'évaluation environnementale au Canada constitue généralement un très faible pourcentage du coût total d'un projet et que des processus efficaces d'évaluation environnementale procurent des retombées économiques nettes à la société. Les retards, l'incertitude du processus d'évaluation environnementale et les coûts associés au climat d'investissement pourraient se révéler des préoccupations plus importantes que le coût de l'évaluation environnementale.

L'engagement du gouvernement en ce qui concerne la responsabilité fiscale a influé sur l'évaluation environnementale au même titre que sur de nombreux autres secteurs de la politique gouvernementale.

Lorsque la Loi est entrée en vigueur, le financement de la fonction de l'évaluation environnementale des ministères et des organismes fédéraux était fourni en grande partie en vertu du Plan vert, une réserve spéciale de fonds établie pour soutenir les initiatives environnementales.

Lorsque le Plan vert a pris fin, les ministères fédéraux ont été forcés de financer leurs activités d'évaluation environnementale à même leur budget ordinaire, affectant des ressources limitées à des besoins et priorités conflictuels. Dans ce climat de restrictions financières, l'évaluation environnementale, comme toutes les mesures des politiques, doit démontrer sa valeur, son efficience et sa contribution aux priorités du gouvernement.

Les tribunaux façonnent plusieurs secteurs des politiques publiques.

Une tendance vigoureuse récente des politiques publiques au Canada a été le rôle des tribunaux dans le modelage de plusieurs secteurs des politiques publiques, des droits de la personne aux relations fédérales-provinciales.

L'évaluation environnementale a aussi été touchée par les décisions judiciaires récentes. Par exemple, la qualité des évaluations environnementales, l'établissement de la portée de l'évaluation de projets et l'absence de consultations ont constitué fréquemment des motifs de contestation judiciaire. En conséquence, la Loi continuera d'évoluer à mesure que les décisions judiciaires apportent une clarification et une orientation sur les principaux enjeux du processus, ce qui pourrait constituer une évolution naturelle de toute nouvelle législation. Mais les possibilités de litiges et les nouvelles instructions des tribunaux peuvent contribuer à augmenter l'incertitude et l'imprévisibilité du processus, du moins à court terme.

4. Le processus fédéral d'évaluation environnementale

OBJETS DE LA LOI

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* énonce, pour la première fois dans la législation, les responsabilités et les procédures de l'évaluation environnementale de projets mettant en cause le gouvernement fédéral⁴. La Loi s'applique aux projets sur lesquels le gouvernement fédéral a un pouvoir décisionnel, que ce soit à titre de promoteur, de gestionnaire du territoire domanial, de source de financement ou d'organisme chargé de la réglementation. L'objectif est d'établir un processus équilibré qui apporte un degré de certitude à l'évaluation environnementale et qui aide les ministères et les organismes fédéraux à déterminer les effets environnementaux des projets dès leur étape de planification.

Les intentions de la Loi sont les suivantes :

- a) de permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;
- b) d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;
 - (b.1) de faire en sorte que les autorités responsables s'acquittent de leurs obligations afin d'éviter tout chevauchement dans le processus d'évaluation environnementale;
- c) de faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs importants des projets devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites;
- d) de veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale. (article 4)

PRINCIPES DIRECTEURS

La Loi repose sur trois principes fondamentaux :

- *L'évaluation environnementale est un outil de planification* : Le processus d'évaluation environnementale devrait s'appliquer

aussitôt que possible à l'étape de la planification du projet et avant que des décisions irréversibles ne soient prises, afin que les facteurs environnementaux soient intégrés aux décisions de la même façon que les facteurs économiques, sociaux et politiques l'ont été traditionnellement.

- *Évaluation autogérée* : en vertu de ce principe, le ministère fédéral responsable de la prise de décision à l'égard d'un projet (l'autorité responsable) dispose d'une certaine latitude dans le déroulement de l'évaluation environnementale. Il détermine la portée du projet et de l'évaluation et les facteurs à prendre en compte, il gère directement le processus d'évaluation environnementale et garantit que le rapport d'examen préalable est préparé conformément à la Loi.
- *Participation du public* : la participation du public contribue à l'efficacité de l'évaluation environnementale et à rassurer l'ensemble du public en ce qui concerne le processus environnemental.

APPLICATION DE LA LOI

La Loi s'applique lorsqu'un ministère ou un organisme fédéral doit prendre une décision en relation avec un projet proposé. Un projet se définit comme suit :

- réalisation, y compris l'entretien, la modification, la désaffection ou la fermeture, d'un ouvrage;
- toute proposition d'exercice d'activité concrète non liée à un ouvrage, désignée par règlement aux termes de la Loi.

En vertu des dispositions de « déclenchement » de la Loi (article 5), une évaluation est requise si une autorité fédérale exerce ou s'acquitte d'une ou de plus d'une de ces attributions, tâches ou fonctions en relation avec un projet :

- Propose le projet (connu sous le nom de « déclencheur lié au promoteur »), ce qui a été le cas dans environ 21 p. 100 des évaluations environnementales fédérales.

⁴ Le *Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie James et du Nord québécois* ainsi que la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique* constituent des lois environnementales, mais seulement pour une partie du Canada.

- Accorde du financement ou toute autre forme d'aide financière au promoteur (le « déclencheur lié au financement »). Ce déclencheur a joué dans environ 34 p. 100 des évaluations environnementales.
- Autorise la cession de tout droit foncier pour permettre de réaliser le projet (c'est-à-dire, vend, loue ou cède le contrôle du terrain) (le « déclencheur lié au terrain »). Cela a été le cas dans environ 11 p. 100 des évaluations.
- S'acquitte d'une obligation réglementaire en relation avec le projet, comme la délivrance d'un permis ou d'une licence, qui est comprise dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* de la Loi (le « déclencheur lié aux dispositions législatives et réglementaires désignées »). Ce déclencheur a été utilisé dans environ 34 p. 100 des évaluations fédérales.

Des dispositions spéciales de la Loi donnent au ministre de l'Environnement des pouvoirs discrétionnaires pour déclencher une évaluation environnementale dans des circonstances exceptionnelles, si le ministre croit que le projet :

- présente des possibilités d'effets importants sur l'environnement ou fait naître des préoccupations publiques;
- peut causer des effets environnementaux transfrontaliers négatifs importants dans des cas où le projet n'exigerait pas autrement une évaluation environnementale et qu'aucune autre loi ni réglementation fédéraux ne s'appliquent.

APPLICATION DE LA LOI AUX TERRES DES RÉSERVES

Dans le cas de projets réalisés sur des réserves assujetties à la *Loi sur les Indiens*, la Loi exige une évaluation environnementale seulement dans les cas où le gouvernement fédéral initie le projet ou lorsqu'il doit accorder un permis ou une autorisation ou qu'il cède des terres pour la réalisation du projet. La Loi ne prévoit pas d'évaluation dans le cas de projets financés par une autorité fédérale sur des réserves lorsqu'aucun autre organisme fédéral ne prend part au projet. En attendant l'entrée en vigueur des modalités d'évaluation

environnementale en vertu d'initiatives comme les ententes sur l'autonomie gouvernementale, la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* ou des revendications territoriales globales, le gouvernement fédéral veut s'assurer que les projets sur les terres de réserve sont soumis à une évaluation environnementale et que les Premières Nations se voient accorder l'autorité de la mettre en marche. À titre de mesure provisoire, l'Agence et certains ministères ont signé un protocole d'entente qui prévoit des fonds pour les projets réalisés dans les réserves de sorte que les évaluations environnementales soient effectivement menées.

Conformément aux principes d'autoévaluation, la Loi prévoit l'établissement de deux règlements selon lesquels les conseils de bandes seraient responsables de s'assurer de la tenue d'une évaluation environnementale avant la réalisation d'un projet sur les terres des réserves. En vertu de l'alinéa 59 i)(i), un règlement permettrait une adaptation de la Loi à l'égard de projets réalisés sur des terres de réserves indiennes, des terres cédées ou d'autres terres dévolues à Sa Majesté et assujetties à la *Loi sur les Indiens*. En vertu du paragraphe 59(1), le règlement prévoirait la façon de mener une évaluation des effets environnementaux et de déterminer les modalités de suivi d'un projet pour lequel un individu ou un organisme reçoit de l'aide financière accordée par une autorité fédérale permettant que le projet soit réalisé sur une réserve consacrée à l'usage et au bénéfice d'une bande indienne.

TYPES D'ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

La Loi a établi un certain nombre de types ou filières d'évaluation environnementale, selon la nature du projet et l'importance vraisemblable des effets possibles sur l'environnement.

- La plupart des projets sont évalués au moyen d'un *examen préalable*, qu'on peut transformer en *examen préalable par catégorie*, ce qui rationalise le processus d'examen préalable;
- Les projets de grande envergure qui sont susceptibles d'avoir des effets plus importants sur l'environnement, ou qui peuvent faire naître des préoccupations publiques,

peuvent exiger une évaluation plus détaillée au moyen d'une *étude approfondie*. Le genre de projet qui exige ce type d'évaluation est défini dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*;

- des examens, par une *commission indépendante* ou par un *médiateur* nommé par le ministre de l'Environnement, peuvent être requis dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'il existe des préoccupations importantes au sein du public ou lorsque les effets sur l'environnement sont incertains ou susceptibles d'être importants.

Toutes les évaluations doivent tenir compte :

- des effets environnementaux du projet, y compris les effets cumulatifs qui risquent de découler de la combinaison du projet avec d'autres projets existants ou à venir;
- de l'importance des effets;
- de tous les commentaires reçus du public;
- des mesures d'atténuation qui sont réalisables sur le plan technique et économique.

De plus, les études approfondies, les commissions d'examen et les médiations doivent tenir compte :

- du but du projet;
- des solutions de rechange réalisables sur le plan technique et économique;
- des effets du projet sur la capacité des ressources renouvelables de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures;
- de la nécessité d'un programme de suivi.

Le renvoi à une commission d'examen ou à un médiateur se fait si :

- il existe une incertitude quant à savoir si le projet pourrait causer des effets environnementaux négatifs importants;
- le projet est susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants et que l'on doive déterminer si ces effets sont justifiés ou non dans les circonstances;

- des préoccupations publiques à propos du projet et de ses effets environnementaux négatifs possibles justifient une étude plus poussée.

Si le ministre estime que les effets négatifs seront vraisemblablement importants et non justifiés dans les circonstances, le projet ne sera pas confié à une commission d'examen ou à un médiateur.

L'examen est effectué par une commission indépendante ou par un médiateur, nommés par le ministre. Dans certains cas, un examen par une commission peut être mené conjointement avec une autre instance. Les commissions d'examen et les médiations sont des processus consultatifs plutôt que décisionnels. Dans le déroulement d'un examen, la commission doit :

- faire en sorte que l'information requise pour l'évaluation environnementale soit obtenue et mise à la disposition du public;
- convoquer des audiences permettant au public de participer;
- préparer un rapport présentant une justification, des conclusions et des recommandations de la commission, comprenant toutes mesures d'atténuation et tout programme de suivi, de même qu'un résumé des commentaires reçus du public;
- soumettre le rapport au ministre et à l'autorité responsable.

LE RÔLE DE L'AGENCE CANADIENNE D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La Loi a créé l'Agence pour remplacer le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE). L'Agence relève du ministre de l'Environnement, mais elle fonctionne indépendamment de tout ministère ou autre organisme fédéral, y compris d'Environnement Canada.

Les principaux objectifs de l'Agence sont les suivants :

- gérer le processus fédéral d'évaluation environnementale et favoriser la conformité à ses modalités (voir tableau 1);
- favoriser des évaluations environnementales de haute qualité, au moyen du leadership, de la formation et de la recherche;

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

- promouvoir l'uniformisation et l'harmonisation, en collaboration avec les ministères fédéraux, les provinces et les groupes autochtones, des processus d'évaluation des effets sur l'environnement partout au Canada;
- garantir au public des occasions de participer au processus d'évaluation environnementale.

L'Agence a des responsabilités précises d'examiner la conformité aux procédures des rapports d'examens préalables par catégorie et des rapports d'études approfondies ainsi que de fournir des occasions de commenter ces rapports. Elle gère également les médiations et les commissions d'examen.

De plus, l'Agence aide le ministre dans le cadre de toutes les responsabilités internationales liées à l'évaluation environnementale, par exemple l'administration de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et de la Convention des Nations Unies sur l'évaluation environnementale des impacts transfrontaliers*.

Outils de la participation du public

La participation du public au processus fédéral d'évaluation environnementale est une des caractéristiques fondamentales de la Loi, des objets de la Loi, aux dispositions sur la participation publique à certaines étapes du processus et aux mécanismes qui visent à faciliter la participation.

COURS DE FORMATION ET DOCUMENTS D'ORIENTATION DE L'AGENCE

Cours de formation :

- Initiation à la Loi et à la réglementation
- Formation sur les études approfondies
- Formation sur l'évaluation des effets cumulatifs

Manuels :

- *Guide des autorités responsables* (novembre 1994)
- *Guide de référence – Aborder les effets environnementaux cumulatifs* (novembre 1994)
- *Guide de référence – Registre public* (novembre 1994)
- *Guide de référence – Déterminer si un projet est susceptible de causer ou non des effets environnementaux négatifs importants* (novembre 1994)
- *Document de référence – Évaluer les effets sur l'environnement et sur les ressources du patrimoine culturel* (avril 1996)
- *Guide de référence relatif au Règlement sur la coordination fédérale* (juillet 1997)
- *Guide sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* (1999)
- *Programme d'aide financière aux participants – Manuel et formulaire d'inscription*
- *Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien* (février 1999)
- *Guide du citoyen* (1995)
- *Guide de préparation d'une étude approfondie à l'intention des promoteurs et des autorités responsables* (1997)
- *Procédure d'examen par une commission* (novembre 1997)
- *Guide sur les exigences en matière d'information concernant l'évaluation environnementale fédérale des projets miniers au Canada (version à l'essai)* (février 1998)
- *Guide sur la diversité biologique et l'évaluation environnementale* (avril 1996)

Énoncés de politique opérationnelle :

- *Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (novembre 1994)
- *Établir la portée de l'évaluation environnementale* (novembre 1994)
- *Questions liées aux « solutions de rechange », au projet et à « d'autres moyens » en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (novembre 1994)

- promouvoir l'uniformisation et l'harmonisation, en collaboration avec les ministères fédéraux, les provinces et les groupes autochtones, des processus d'évaluation des effets sur l'environnement partout au Canada;
- garantir au public des occasions de participer au processus d'évaluation environnementale.

L'Agence a des responsabilités précises d'examiner la conformité aux procédures des rapports d'exams préalables par catégorie et des rapports d'études approfondies ainsi que de fournir des occasions de commenter ces rapports. Elle gère également les médiations et les commissions d'examen.

De plus, l'Agence aide le ministre dans le cadre de toutes les responsabilités internationales liées à l'évaluation environnementale, par exemple l'administration de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et de la Convention des Nations Unies sur l'évaluation environnementale des impacts transfrontaliers*.

OUTILS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

La participation du public au processus fédéral d'évaluation environnementale est une des caractéristiques fondamentales de la Loi, des objets de la Loi, aux dispositions sur la participation publique à certaines étapes du processus et aux mécanismes qui visent à faciliter la participation.

COURS DE FORMATION ET DOCUMENTS D'ORIENTATION DE L'AGENCE

Cours de formation :

- Initiation à la Loi et à la réglementation
- Formation sur les études approfondies
- Formation sur l'évaluation des effets cumulatifs

Manuels :

- Guide des autorités responsables (novembre 1994)
- Guide de référence – Aborder les effets environnementaux cumulatifs (novembre 1994)
- Guide de référence – Registre public (novembre 1994)
- Guide de référence – Déterminer si un projet est susceptible de causer ou non des effets environnementaux négatifs importants (novembre 1994)
- Document de référence – Évaluer les effets sur l'environnement et sur les ressources du patrimoine culturel (avril 1996)
- Guide de référence relatif au Règlement sur la coordination fédérale (juillet 1997)
- Guide sur la mise en œuvre de la directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes (1999)
- Programme d'aide financière aux participants – Manuel et formulaire d'inscription
- Évaluation des effets cumulatifs – Guide du praticien (février 1999)
- Guide du citoyen (1995)
- Guide de préparation d'une étude approfondie à l'intention des promoteurs et des autorités responsables (1997)
- Procédure d'examen par une commission (novembre 1997)
- Guide sur les exigences en matière d'information concernant l'évaluation environnementale fédérale des projets miniers au Canada (version à l'essai) (février 1998)
- Guide sur la diversité biologique et l'évaluation environnementale (avril 1996)

Énoncés de politique opérationnelle :

- Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (novembre 1994)
- Établir la portée de l'évaluation environnementale (novembre 1994)
- Questions liées aux « solutions de rechange », au projet et à « d'autres moyens » en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (novembre 1994)

Par exemple :

- Dans le préambule de la Loi, le gouvernement énonce son engagement « le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets qu'il entreprendra, qu'il approuvera ou qu'il aidera, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation ».
- Un des quatre objets de la Loi (paragraphe 4d) est de « veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus d'évaluation environnementale ».

Registres publics

Les autorités responsables doivent établir un registre public pour chacune des évaluations environnementales afin de fournir au public un accès pratique aux rapports et aux autres renseignements au sujet de l'évaluation.

Index fédéral des évaluations environnementales

L'Index fédéral des évaluations environnementales (Index) a été élaboré par l'Agence pour aider les ministères et organismes fédéraux à s'acquitter de leurs obligations en ce qui a trait au registre public de manière efficiente et pour fournir un « guichet unique » ou un « index » de l'information sur l'évaluation environnementale à l'ensemble de l'administration fédérale. Même si la participation des ministères fédéraux à l'Index est volontaire, 22 institutions fédérales affichent couramment les principales données de leurs activités d'évaluation environnementale à l'Index. Plusieurs autres n'utilisent pas l'Index parce qu'elles n'effectuent qu'un petit nombre d'évaluations environnementales dans l'année. Les utilisateurs consultent environ 26 000 dossiers par mois. L'Agence s'occupe de répondre aux préoccupations soulevées et de résoudre à l'heure actuelle les problèmes techniques de l'Index qui entravent sa convivialité et son utilité.

Aide financière aux participants

Le Programme d'aide financière aux participants, établi en 1990, fournit un soutien financier aux personnes du public et aux organisations dans leur préparation et leur participation aux examens par une commission. Le financement est fourni en vue d'aider les groupes et les participants à embaucher des experts pour examiner les

documents et pour aider à préparer les soumissions, à assister aux audiences, à rembourser les déplacements en relation avec la participation à des audiences et à des réunions visant la détermination de la portée de l'évaluation ainsi qu'à informer et à consulter leurs membres.

Dans la plupart des cas, le financement est mis à la disposition à deux des étapes de l'examen : la détermination de la portée de l'évaluation et l'examen de l'étude d'impact environnemental soumise par le promoteur et la participation à des audiences publiques sur le projet proposé.

RÈGLEMENTS ISSUS DE LA LOI

Les règlements établis en vertu de la Loi ont mis la Loi en vigueur, défini les responsabilités des diverses parties et cherché à renforcer l'efficience du processus fédéral d'évaluation environnementale.

Les quatre règlements habilitants

Avant que la Loi ne puisse être mise en pratique, quatre règlements ont dû être élaborés pour déterminer les types de projets qui nécessitaient une évaluation environnementale en vertu de la Loi. Les quatre règlements sont les suivants :

- *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées*, qui énumère les permis, licences et approbations fédéraux déclenchant la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale en vertu de la Loi.
- *Règlement sur la liste d'inclusion*, qui établit les activités concrètes qui ne sont pas des ouvrages, qui sont définies comme un projet en vertu de la Loi et qui exigent une évaluation environnementale; (à titre d'exemple, on peut citer les vols militaires à basse altitude et l'immersion en mer de toute substance qui exige un permis en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement).
- *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, qui énumère les types de projets qui devront faire l'objet d'une étude approfondie; ces projets sont généralement vastes ou complexes et plus susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants, comme les grandes centrales électriques et les usines de pâtes et papiers.

- *Règlement sur la liste d'exclusion*, qui détermine les types de projets qui n'exigeront pas d'évaluation environnementale en vertu de la Loi, parce qu'ils sont considérés comme ayant des effets négligeables sur l'environnement; (à titre d'exemple, on peut citer l'entretien et la réparation projetés d'un ouvrage existant, ou un projet de construction d'un petit immeuble).

Les règlements concernant la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences d'évaluation environnementale

Le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences d'évaluation environnementale* est entré en vigueur au début de 1997. En vertu de ce règlement, les autorités responsables doivent s'acquitter de leurs responsabilités « d'une manière coordonnée en vue d'éliminer le chevauchement inutile dans le processus d'évaluation environnementale ». Le règlement vise à garantir que le processus d'évaluation environnementale soit opportun et prévisible et qu'il n'y ait qu'une seule évaluation environnementale fédérale effectuée par projet.

Les principaux éléments du Règlement comprennent : la détermination et la notification des autorités responsables et ministères experts; la consultation sur la portée de l'évaluation environnementale; la coordination du calendrier des travaux et la coordination des intérêts de toutes les autorités responsables ainsi que leur participation aux recommandations de l'étude approfondie.

Le Règlement sur l'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada

Le *Règlement sur l'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*, qui est entré en vigueur en novembre 1996, a été présenté pour garantir que les projets à l'extérieur du Canada se conforment à l'esprit et aux principes de la Loi. Le règlement exclut et modifie certains articles détaillés sur les opérations de la Loi, pour mieux respecter la souveraineté des

États étrangers, pour garantir que les évaluations environnementales sont effectuées conformément au droit international et pour donner la souplesse nécessaire pour satisfaire les conditions diverses des États étrangers.

Le Règlement déterminant des autorités fédérales

Le Règlement déterminant des autorités fédérales est entré en vigueur en mai 1996 pour garantir que la Loi s'étende à toutes les activités en relation avec l'extraction du pétrole et du gaz des terres domaniales des zones extracotières de Terre-Neuve. Il a été rendu à ce moment-là pour permettre la coordination d'une étude conjointe du projet Terra Nova avec le gouvernement de Terre-Neuve, et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracotiers.

Le Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes

Le *Règlement sur l'évaluation environnementale concernant les administrations portuaires canadiennes* est entré en vigueur en juillet 1999. Il applique les principes fédéraux d'évaluation environnementale aux projets des administrations portuaires canadiennes, mais avec certaines variations pour tenir compte de leur situation concurrentielle unique et de leurs assises territoriales réglementées par le gouvernement fédéral.

Les principaux éléments du Règlement comprennent : une approche à trois échelons du processus d'évaluation environnementale (examen préalable, étude approfondie et commission d'examen); un processus autogéré aux deux premiers échelons; la capacité du ministre de l'Environnement de convoquer une commission d'examen; l'exigence que chacune des administrations portuaires établisse un registre public.

5. Résumé des évaluations environnementales

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en janvier 1995, les ministères du gouvernement fédéral ont incorporé de plus en plus l'évaluation environnementale à leur processus décisionnel. On s'attend à ce que plus de 25 000 projets auront été évalués d'ici à janvier 2000. On estime les dépenses du gouvernement fédéral à environ 40 millions de dollars par an au chapitre de l'évaluation environnementale.

Vingt-trois ministères du gouvernement ont effectué des évaluations environnementales. La plupart des évaluations venaient de Patrimoine canadien (Parcs), de Pêches et Océans Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et des Affaires autochtones et du Nord Canada. Le nombre élevé d'évaluations menées par les ministères n'est pas nécessairement un indice de la nature ou de la complexité des évaluations effectuées.

QUELS TYPES DE PROJETS ENTRAÎNENT UN EXAMEN PRÉALABLE ?

Pour aider à déterminer les types de projets qui entraînent des examens préalables, une analyse initiale réalisée au moyen des listes de l'*Index National des évaluations environnementales* a été préparée en percevant un échantillon diversifié des projets choisis. L'étude a démontré que de nombreux examens préalables ont été effectués pour des projets relativement complexes, notamment la construction et l'exploitation d'un immeuble de tri et de manutention des déchets et d'un secteur de gestion des déchets en surface et de stockage en vrac de déchets radioactifs de faible activité, la construction d'une nouvelle autoroute à quatre voies ainsi que la construction et l'exploitation d'un aménagement hydroélectrique.

Certains projets ayant subi un examen préalable étaient plus ou moins petits et présentaient peu de possibilités d'effets importants sur l'environnement. (par exemple le flétrage d'un terrain de golf; la construction d'un petit entrepôt pour semences de pommes de terre; la maintenance, l'amélioration et le remplacement de conduites d'égout existantes; des dispositions d'aide à la commercialisation et l'installation d'un ordinateur; la construction d'une balance de camion).

Les autres examens préalables ont été effectués pour des projets qui vont du petit projet au projet complexe et dont les effets potentiels sur l'environnement sont souvent reliés à leur environnement avoisinant, plutôt qu'à la taille du projet (par exemple l'élargissement et la modification des sentiers d'un parc national; le dragage d'un petit plan d'eau; et des cages, filets et ancrages pour des entreprises aquacoles).

EXAMENS PRÉALABLES

Fréquence et nature de l'application

Sur les quelque 25 000 évaluations environnementales lancées en vertu de la Loi jusqu'à maintenant, plus de 99 p.100 se sont effectuées sous la forme d'examens préalables.

Les types de projets qui sont soumis à un examen préalable varient largement. Il y a eu de nombreux projets plus ou moins petits présentant des effets potentiels mineurs (par exemple, l'installation de bancs de parc ou la réfection de quais communautaires). D'autres examens préalables ont été entrepris pour des projets plus complexes susceptibles de créer des effets environnementaux (petits aménagements hydroélectriques ou des gazoducs à courte distance, par exemple.)

Le temps nécessaire pour effectuer les examens préalables peuvent varier d'une journée, pour les petits projets simples, jusqu'à plusieurs mois pour les projets plus complexes. La durée ne reflète pas nécessairement le nombre de jours utilisés par le personnel, mais représente plutôt le temps écoulé depuis le commencement de l'examen préalable jusqu'à la fin.

Des examens préalables ont été entrepris dans chaque province et territoire du Canada. Entre janvier 1995 et la fin juin 1999, la Saskatchewan a enregistré dans l'*Index* le plus grand nombre d'évaluations environnementales soit 2 993, dont bon nombre ont été effectuées pour des demandes de permis agricoles sur des territoires autochtones. En revanche, la province qui en a enregistré le moins durant cette même période a été l'Île du Prince-Édouard avec 531 évaluations.

En outre, plus de 300 examens préalables ont été effectués par l'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires étrangères et du

5. Résumé des évaluations environnementales

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en janvier 1995, les ministères du gouvernement fédéral ont incorporé de plus en plus l'évaluation environnementale à leur processus décisionnel. On s'attend à ce que plus de 25 000 projets auront été évalués d'ici à janvier 2000. On estime les dépenses du gouvernement fédéral à environ 40 millions de dollars par an au chapitre de l'évaluation environnementale.

Vingt-trois ministères du gouvernement ont effectué des évaluations environnementales. La plupart des évaluations venaient de Patrimoine canadien (Parcs), de Pêches et Océans Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et des Affaires autochtones et du Nord Canada. Le nombre élevé d'évaluations menées par les ministères n'est pas nécessairement un indice de la nature ou de la complexité des évaluations effectuées.

QUELS TYPES DE PROJETS ENTRAÎNENT UN EXAMEN PRÉALABLE ?

Pour aider à déterminer les types de projets qui entraînent des examens préalables, une enquête informelle réalisée au moyen des listes de l'*Index fédéral des évaluations environnementales* a été préparée en parcourant un échantillon aléatoire des projets cités. L'étude a démontré que de nombreux examens préalables ont été effectués pour des projets relativement complexes, notamment la construction et l'exploitation d'un immeuble de tri et de manutention des déchets et d'un secteur de gestion des déchets en surface et de stockage en vrac de déchets radioactifs de faible activité, la construction d'une nouvelle autoroute à quatre voies ainsi que la construction et l'exploitation d'un aménagement hydroélectrique.

Certains projets ayant subi un examen préalable étaient plus ou moins petits et présentaient peu de possibilités d'effets importants sur l'environnement. (par exemple le fléchage d'un terrain de golf; la construction d'un petit entrepôt pour semences de pommes de terre; la maintenance, l'amélioration et le remplacement de conduites d'égout existantes; des dispositions d'aide à la commercialisation et l'installation d'un ordinateur; la construction d'une balance de camion.

Les autres examens préalables ont été effectués pour des projets qui vont du petit projet au projet complexe et dont les effets potentiels sur l'environnement sont souvent reliés à leur environnement avoisinant, plutôt qu'à la taille du projet (par exemple l'élargissement et la modification des sentiers d'un parc national; le dragage d'un petit plan d'eau; et des cages, filets et ancrages pour des entreprises aquacoles).

EXAMENS PRÉALABLES

Fréquence et nature de l'application

Sur les quelque 25 000 évaluations environnementales lancées en vertu de la Loi jusqu'à maintenant, plus de 99 p.100 se sont effectuées sous la forme d'examens préalables.

Les types de projets qui sont soumis à un examen préalable varient largement. Il y a eu de nombreux projets plus ou moins petits présentant des effets potentiels mineurs (par exemple, l'installation de bancs de parc ou la réfection de quais communautaires). D'autres examens préalables ont été entrepris pour des projets plus complexes susceptibles de créer des effets environnementaux (petits aménagements hydroélectriques ou des gazoducs à courte distance, par exemple.)

Le temps nécessaire pour effectuer les examens préalables peuvent varier d'une journée, pour les petits projets simples, jusqu'à plusieurs mois pour les projets plus complexes. La durée ne reflète pas nécessairement le nombre de jours utilisés par le personnel, mais représente plutôt le temps écoulé depuis le commencement de l'examen préalable jusqu'à la fin.

Des examens préalables ont été entrepris dans chaque province et territoire du Canada. Entre janvier 1995 et la fin juin 1999, la Saskatchewan a enregistré dans l'*Index* le plus grand nombre d'évaluations environnementales, soit 2 993, dont bon nombre ont été effectuées pour des demandes de permis agricoles sur des territoires autochtones. En revanche, la province qui en a enregistré le moins durant cette même période a été l'Île du Prince-Édouard avec 531 évaluations.

En outre, plus de 300 examens préalables ont été effectués par l'Agence canadienne de développement international et le ministère des Affaires étrangères et du

Commerce international pour des projets à l'extérieur du Canada.

Conformité à la Loi

En vertu de la Loi, les examens préalables sont des évaluations autogérées. Cela signifie que les autorités responsables fédérales ont une certaine latitude sur la manière dont l'évaluation est effectuée et qu'elles ont la responsabilité de prendre une décision en ce qui concerne le projet à la suite de l'évaluation. Aucun organisme central ne coordonne ni ne surveille les examens préalables. En conséquence, il y a peu d'information détaillée sur le degré de réussite du déroulement des examens préalables en vertu de la Loi ou sur la façon dont ils pourraient être améliorés.

Pour aider à combler cette lacune, l'Agence a commandé en 1998, un examen majeur sur la manière dont les ministères et organismes fédéraux effectuaient les examens préalables⁵. L'étude comprenait 191 examens préalables de neuf ministères, de même que de l'information d'ensemble sur 300 autres examens préalables de deux autres ministères. L'étude de surveillance de la conformité a permis de tirer les conclusions suivantes. L'étude a fourni des connaissances importantes, mais les conclusions ne sont peut-être pas représentatives de tous les examens préalables, étant donné la petite taille de l'échantillon :

- **Choix du moment de l'examen préalable :** Environ 20 p. 100 des examens préalables de l'échantillon ont été amorcés à l'étape de la conception du projet; environ 40 p. 100 au

commencement du processus de planification; environ 40 p. 100 vers la fin du processus de planification.

- **Portée du projet :** Dans l'ensemble, la portée a été définie au début du processus dans environ 81 p. 100 des examens préalables de l'échantillon; cependant, l'application a présenté des incohérences et des incertitudes.

- **Détermination des effets sur l'environnement :** Une méthodologie officielle pour déterminer et évaluer les effets sur l'environnement a été utilisée dans environ deux tiers des cas échantillonnés, mais cette proportion varie largement selon les ministères; les praticiens ont aussi mentionné la confiance accordée au jugement des spécialistes; les effets cumulatifs ont été considérés dans environ 61 p. 100 des cas de l'échantillon; cependant, il y avait des incohérences dans l'interprétation du terme.

- **Atténuation des effets :** Les effets prévus sur l'environnement ont été classés pour déterminer le besoin de mesures d'atténuation dans 61 p. 100 des examens préalables de l'échantillon, cependant, il y avait des variations considérables entre les ministères.

- **Suivi :** Environ la moitié des examens préalables de projets moyens ou importants comprenaient des normes de suivi pour évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation; dans certains ministères, le suivi était rarement recommandé.

- **Établissement de rapports :** Environ la moitié des examens préalables de l'échantillon ont été enregistrés au registre public du ministère avant la décision sur l'examen préalable; une majorité d'examens préalables a été enregistrée à l'Index par tous les ministères, sauf un.

Participation du public

Une étude de fond indépendante commandée par l'Agence⁶ a conclu qu'il y a eu des activités de participation publique dans environ 10 p. 100

COUP D'ŒIL SUR LES EXAMENS PRÉALABLES

Coûts représentatifs d'un examen préalable (dépenses communes de personnel et coûts de fonctionnement)

Petit projet :	300 \$ - 5 000 \$
Grand projet :	5 000 \$ - 20 000 \$
Moyenne :	2 300 \$

Temps nécessaire à la réalisation :

Petit projet :	quelques jours
Grand projet :	plusieurs mois

⁵ Pour de plus amples renseignements, voir l'étude de fond *Examen de processus de surveillance de la conformité* disponible à l'Agence.

⁶ Pour de plus amples informations, voir l'Étude de base sur la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies disponible à l'Agence.



Commerce international pour des projets à l'extérieur du Canada.

Conformité à la Loi

En vertu de la Loi, les examens préalables sont des évaluations autogérées. Cela signifie que les autorités responsables fédérales ont une certaine latitude sur la manière dont l'évaluation est effectuée et qu'elles ont la responsabilité de prendre une décision en ce qui concerne le projet à la suite de l'évaluation. Aucun organisme central ne coordonne ni ne surveille les examens préalables. En conséquence, il y a peu d'information détaillée sur le degré de réussite du déroulement des examens préalables en vertu de la Loi ou sur la façon dont ils pourraient être améliorés.

Pour aider à combler cette lacune, l'Agence a commandé en 1998, un examen majeur sur la manière dont les ministères et organismes fédéraux effectuaient les examens préalables⁵. L'étude comprenait 191 examens préalables de neuf ministères, de même que de l'information d'ensemble sur 300 autres examens préalables de deux autres ministères. L'étude de surveillance de la conformité a permis de tirer les conclusions suivantes. L'étude a fourni des connaissances importantes, mais les conclusions ne sont peut-être pas représentatives de tous les examens préalables, étant donné la petite taille de l'échantillon :

- *Choix du moment de l'examen préalable :* Environ 20 p. 100 des examens préalables de l'échantillon ont été amorcés à l'étape de la conception du projet; environ 40 p. 100 au

commencement du processus de planification; environ 40 p. 100 vers la fin du processus de planification.

- *Portée du projet :* Dans l'ensemble, la portée a été définie au début du processus dans environ 81 p. 100 des examens préalables de l'échantillon; cependant, l'application a présenté des incohérences et des incertitudes.
- *Détermination des effets sur l'environnement :* Une méthodologie officielle pour déterminer et évaluer les effets sur l'environnement a été utilisée dans environ deux tiers des cas échantillonnés, mais cette proportion varie largement selon les ministères; les praticiens ont aussi mentionné la confiance accordée au jugement des spécialistes; les effets cumulatifs ont été considérés dans environ 61 p. 100 des cas de l'échantillon; cependant, il y avait des incohérences dans l'interprétation du terme.
- *Atténuation des effets :* Les effets prévus sur l'environnement ont été classés pour déterminer le besoin de mesures d'atténuation dans 61 p. 100 des examens préalables de l'échantillon, cependant, il y avait des variations considérables entre les ministères.
- *Suivi :* Environ la moitié des examens préalables de projets moyens ou importants comprenaient des normes de suivi pour évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation; dans certains ministères, le suivi était rarement recommandé.
- *Établissement de rapports :* Environ la moitié des examens préalables de l'échantillon ont été enregistrés au registre public du ministère avant la décision sur l'examen préalable; une majorité d'examens préalables a été enregistrée à l'Index par tous les ministères, sauf un.

COUP D'ŒIL SUR LES EXAMENS PRÉALABLES

Coûts représentatifs d'un examen préalable (dépenses communes de personnel et coûts de fonctionnement)

Petit projet :	300 \$ - 5 000 \$
Grand projet :	5 000 \$ - 20 000 \$
Moyenne :	2 300 \$

Temps nécessaire à la réalisation :

Petit projet :	quelques jours
Grand projet :	plusieurs mois

Participation du public

Une étude de fond indépendante commandée par l'Agence⁶ a conclu qu'il y a eu des activités de participation publique dans environ 10 p. 100

⁵ Pour de plus amples renseignements, voir l'étude de fond *Examen de processus de surveillance de la conformité* disponible à l'Agence.

⁶ Pour de plus amples informations, voir l'étude de base sur la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies disponible à l'Agence.

à 15 p. 100 de tous les examens préalables en vertu de la Loi, cependant, cette proportion varie largement entre les ministères, selon la nature des projets. Les promoteurs sollicitent plus fréquemment la participation du public dans les examens préalables plus importants et plus complexes comme le détournement d'un cours d'eau ou les projets de digues contre les inondations, des projets qui se situent entre les projets courants de petite envergure et les projets plus vastes qui seraient soumis à une étude approfondie.

EXAMENS PRÉALABLES PAR CATÉGORIE

Depuis 1996, l'Agence a travaillé avec les ministères et les organismes fédéraux, les ministères provinciaux et les organismes municipaux ainsi qu'avec les associations industrielles et les groupes environnementaux pour promouvoir le concept d'examen préalable par catégorie et pour fournir des avis et de l'aide dans l'élaboration de rapports types. Jusqu'ici, seulement deux rapports types d'examen préalable par catégorie ont été déclarés par l'Agence :

- projets courants dans les limites de la ville de Banff (par Parcs Canada), approuvés au milieu de 1998;
- importation au Canada d'abeilles domestiques d'Europe (par l'Agence canadienne de l'inspection des aliments), approuvée au début de 1999.

Le rapport type d'examen préalable par catégorie de Banff a été utilisé plus de 28 fois pour des projets tels que l'installation d'un aqueduc principal et l'installation de grilles d'entrée d'un cimetière.

Environ 14 rapports additionnels d'examen préalable par catégorie ont été élaborés jusqu'au milieu de 1999, couvrant des activités comme le dragage d'entretien de ports de pêche saisonniers; la location de terres indiennes pour l'agriculture et l'habitat du poisson et des projets de restauration.

ÉTUDES APPROFONDIES

Depuis leur établissement, les études approfondies ont été fréquemment utilisées à l'échelon intermédiaire de l'évaluation environnementale,

entre l'examen préalable et la commission d'examen, on a eu recours à des études approfondies pour 46 projets envisagés ont nécessité une étude approfondie et au milieu de 1999, 23 des 46 études étaient encore en cours.

Parmi les études approfondies effectuées à ce jour (voir Tableau 1), on relève des projets de mines importantes, de terminaux maritimes, de pipelines, de routes, d'installations de traitement des déchets, un aqueduc, un canal, des installations de stockage de combustible usé et de désaffectation de bases militaires. Une étude approfondie typique peut durer environ 175 jours, à partir de la date de départ indiquée sur l'Index jusqu'à l'annonce d'une décision du ministre sur le projet. Cependant, la durée varie de 117 à 462 jours.

De nombreux facteurs peuvent influer sur la durée (et par conséquent sur la prévisibilité) d'une étude approfondie, et ils ne sont pas tous contrôlés par l'autorité fédérale responsable ou par l'Agence. Pour déterminer la durée de temps requise par une étude approfondie, il importe de tenir compte en particulier de ce qui suit : la préparation de l'analyse et des données par le promoteur; les consultations publiques du promoteur et le besoin de consulter les autres ministères fédéraux et les autres instances.

Encadrement de l'Agence

L'Agence a fourni une orientation et une formation aux autorités responsables et aux promoteurs de projets sur la planification, le déroulement et la mise au clair des études approfondies. Ces documents ont mis l'accent sur la valeur de la Loi en tant qu'outil de planification, incorporant les préoccupations environnementales au début du processus de planification. Les conseils de l'Agence ont aussi été axés sur l'importance de la participation du public aux études approfondies.

Participation du public

La participation du public aux études approfondies est obligatoire seulement après la rédaction du rapport d'étude approfondie, lorsque l'Agence sollicite la participation du public et l'invite à formuler ses commentaires sur le rapport.

Une étude de fond indépendante commandée en 1999⁷ a conclu que les activités de participation publique antérieures à la période d'examen et de commentaires ont été incluses comme partie intégrante de toutes les études approfondies effectuées à ce jour. Cette participation a pris la forme de réunions publiques, de journées d'accueil, de comités consultatifs, d'ateliers, de bureaux de liaison communautaire et de visites de sites. L'étude a conclu que la plupart des études approfondies ont inclus des programmes

de participation publique et qu'elles ont intéressé le public dès la mise en place du processus.

L'Agence est responsable de la gestion de la période d'examen et de commentaires suivant la présentation du rapport d'étude approfondie. L'Agence offre habituellement une période de commentaires de 30 jours au minimum, même si celle-ci a pu atteindre 60 jours ou avoir été écourtée à 15 jours (à la suite d'une période antérieure d'examen et de commentaires de 30 jours déjà offerte dans le cadre de l'évaluation effectuée par le gouvernement provincial). Le nombre d'observations du public reçues durant cette période d'examen a varié de zéro (désaffection d'une base des Forces canadiennes) jusqu'à 200 (projet d'installation de stockage de combustible usé projetée pour une centrale nucléaire).

COUP D'ŒIL SUR LES ÉTUDES APPROFONDIES

Nombre d'études effectuées à ce jour :	23
Nombre d'études en cours (milieu de 1999) :	23
Durée de réalisation :	175 jours (en moyenne)
Période d'examen et de commentaires :	
Durée typique :	30 jours
Commentaires reçus :	0 - 200

ÉTUDES APPROFONDIES TERMINÉES

Canal de liaison des Rivières Tracadie (Corporation du Développement des Deux Rivières Tracadie Inc.)	Proposition de construction d'un canal pour faciliter l'élaboration d'un projet récrétouristique à Tracadie au Nouveau-Brunswick. Autorité responsable : Développement des ressources humaines Canada
Désaffection de la SFC Debert (Défense nationale)	Proposition de désaffecter une base militaire près de Truro en Nouvelle-Écosse. Autorité responsable : Défense nationale
Alliance Pipeline (Alliance Pipeline Ltd.)	Proposition de construire et d'exploiter la portion canadienne d'un nouveau gazoduc, du nord-est de la Colombie-Britannique à Chicago en Illinois. Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada
Amélioration du Centre de traitement des déchets de Chalk River (Énergie atomique du Canada limitée)	Proposition d'améliorer le Centre de traitement des déchets liquides aux Laboratoires de Chalk River. Autorité responsable : Commission de contrôle de l'énergie atomique

⁷ Pour de plus amples renseignements, voir l'étude de fond *Participation du public aux examens préalables et aux études approfondies* disponible à l'Agence.

SUITE

ADM Kahnawake
(Archer Daniels Midland Company)

Proposition de construire et d'exploiter un terminal centralisé et de distribution qui sera situé à Kahnawake, au Québec.
Autorités responsables : Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans Canada

Route saisonnière
Athabasca, Saskatchewan
(Pêches et Océans Canada
et Affaires indiennes et
du Nord Canada)

Proposition de construire et d'exploiter un chemin d'hiver,
conduisant à une route toutes saisons. Le projet comprend
également la désaffection d'activités de dragage et d'aide à la
navigation dans le lac et la rivière Athabasca en Alberta.
Autorité responsable : Pêches et Océans Canada (Garde
côtière du Canada), Affaires indiennes et du Nord Canada

BFC-Calgary (Défense nationale)

Proposition de désaffecter la BFC de Calgary, Calgary (Alberta).
Autorité responsable : Défense nationale

Désaffection de la BFC de Jericho
et de la BFC de Chilliwack
(Défense nationale, QG)

Proposition de désaffecter deux bases du Lower Mainland (C.-B.).
Autorité responsable : Défense nationale

Terminal maritime CIMBEC
(CIMBEC Canada Inc.)

Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter un
terminal maritime à Port-Daniel au Québec, conçu pour accueillir
des navires jusqu'à 35 000 tonnes.

Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Mine Huckleberry
(Huckleberry Mines Ltd.)

Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une mine
de cuivre à ciel ouvert qui sera située à environ 86 km au sud-
ouest de Houston en Colombie-Britannique.

Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Mine Kemess South
(El Condor Resources,
Royal Oak Mines)

Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une
mine de cuivre et d'or qui sera située dans les limites du district
régional de Peace River, dans le Nord de la Colombie-Britannique.
Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Mine d'or Musselwhite
(Placer Dome)

Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une mine
d'or qui sera située dans le nord-ouest de l'Ontario.
Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Projet de terminal
de transbordement de Terre-Neuve
(Chevron & Mobil Oil)

Proposition de construire et d'exploiter un terminal maritime
et des réservoirs de stockage infracotières pour le pétrole brut.
Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Northern Wood Preservers
(Environnement Canada)

Élaboration d'un lieu d'élimination de déchets dangereux
à Thunder Bay en Ontario.
Autorités responsables : Environnement Canada, Pêches
et Océans Canada

TQM – PNGTS Extension
(Gazoduc Trans Québec
& Maritimes Inc.)

Proposition de construire et d'exploiter un prolongement
à un gazoduc, de Montréal à Portland au Maine.
Autorités responsables : Office national de l'énergie,
Pêches et Océans Canada

Une étude de fond indépendante commandée en 1999⁷ a conclu que les activités de participation publique antérieures à la période d'examen et de commentaires ont été incluses comme partie intégrante de toutes les études approfondies effectuées à ce jour. Cette participation a pris la forme de réunions publiques, de journées d'accueil, de comités consultatifs, d'ateliers, de bureaux de liaison communautaire et de visites de sites. L'étude a conclu que la plupart des études approfondies ont inclus des programmes

de participation publique et qu'elles ont intéressé le public dès la mise en place du processus.

L'Agence est responsable de la gestion de la période d'examen et de commentaires suivant la présentation du rapport d'étude approfondie. L'Agence offre habituellement une période de commentaires de 30 jours au minimum, même si celle-ci a pu atteindre 60 jours ou avoir été écourtée à 15 jours (à la suite d'une période antérieure d'examen et de commentaires de 30 jours déjà offerte dans le cadre de l'évaluation effectuée par le gouvernement provincial). Le nombre d'observations du public reçues durant cette période d'examen a varié de zéro (désaffection d'une base des Forces canadiennes) jusqu'à 200 (projet d'installation de stockage de combustible usé projetée pour une centrale nucléaire).

COUP D'ŒIL SUR LES ÉTUDES APPROFONDIES

Nombre d'études effectuées à ce jour :	23
Nombre d'études en cours (milieu de 1999) :	23
Durée de réalisation :	175 jours (en moyenne)
Période d'examen et de commentaires :	
Durée typique :	30 jours
Commentaires reçus :	0 – 200

ÉTUDES APPROFONDIES TERMINÉES

Canal de liaison des Rivières Tracadie (Corporation du Développement des Deux Rivières Tracadie Inc.)	Proposition de construction d'un canal pour faciliter l'élaboration d'un projet récréotouristique à Tracadie au Nouveau-Brunswick. Autorité responsable : Développement des ressources humaines Canada
Désaffection de la SFC Debert (Défense nationale)	Proposition de désaffecter une base militaire près de Truro en Nouvelle-Écosse. Autorité responsable : Défense nationale
Alliance Pipeline (Alliance Pipeline Ltd.)	Proposition de construire et d'exploiter la portion canadienne d'un nouveau gazoduc, du nord-est de la Colombie-Britannique à Chicago en Illinois. Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada
Amélioration du Centre de traitement des déchets de Chalk River (Énergie atomique du Canada limitée)	Proposition d'améliorer le Centre de traitement des déchets liquides aux Laboratoires de Chalk River. Autorité responsable : Commission de contrôle de l'énergie atomique

⁷ Pour de plus amples renseignements, voir l'étude de fond *Participation du public aux examens préalables et aux études approfondies* disponible à l'Agence.

SUITE

ADM Kahnawake (Archer Daniels Midland Company)	Proposition de construire et d'exploiter un terminal céréalier et de distribution qui sera situé à Kahnawake au Québec. Autorités responsables : Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans Canada
Route saisonnière Athabasca, Saskatchewan (Pêches et Océans Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada)	Proposition de construire et d'exploiter un chemin d'hiver, conduisant à une route toutes saisons. Le projet comprend également la désaffection d'activités de dragage et d'aide à la navigation dans le lac et la rivière Athabasca en Alberta. Autorités responsables : Pêches et Océans Canada (Garde côtière du Canada), Affaires indiennes et du Nord Canada
BFC-Calgary (Défense nationale)	Proposition de désaffecter la BFC de Calgary, Calgary (Alberta). Autorité responsable : Défense nationale
Désaffection de la BFC de Jericho et de la BFC de Chilliwack (Défense nationale, QG)	Proposition de désaffecter deux bases du Lower Mainland (C.-B.). Autorité responsable : Défense nationale
Terminal maritime CIMBEC (CIMBEC Canada Inc.)	Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter un terminal maritime à Port-Daniel au Québec, conçu pour accueillir des navires jusqu'à 35 000 tonnes. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Mine Huckleberry (Huckleberry Mines Ltd.)	Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une mine de cuivre à ciel ouvert qui sera située à environ 86 km au sud-ouest de Houston en Colombie-Britannique. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Mine Kemess South (El Condor Resources, Royal Oak Mines)	Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une mine de cuivre et d'or qui sera située dans les limites du district régional de Peace River, dans le Nord de la Colombie-Britannique. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Mine d'or Musselwhite (Placer Dome)	Proposition de construire, d'exploiter et de désaffecter une mine d'or qui sera située dans le nord-ouest de l'Ontario. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Projet de terminal de transbordement de Terre-Neuve (Chevron & Mobil Oil)	Proposition de construire et d'exploiter un terminal maritime et des réservoirs de stockage infracotières pour le pétrole brut. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Northern Wood Preservers (Environnement Canada)	Élaboration d'un lieu d'élimination de déchets dangereux à Thunder Bay en Ontario. Autorités responsables : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada
TQM – PNGTS Extension (Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc.)	Proposition de construire et d'exploiter un prolongement à un gazoduc, de Montréal à Portland au Maine. Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada

SUITE

Mine Stanleigh (Rio Algom Limitée)	Désaffectation de la mine d'uranium Stanleigh, Elliot Lake. Autorités responsables : Commission de contrôle de l'énergie atomique, Pêches et Océans Canada
Projet Millennium (Suncor Energy Ltd.)	Expansion projetée de l'exploitation des sables bitumineux dans le nord de l'Alberta. Autorité responsable : Pêches et Océans Canada
Route Greenville-Kincolith (Transports et Autoroutes, Colombie-Britannique)	Proposition de construction d'une nouvelle route et réfection d'une route, construction de 2 ponts; 60 p. 100 de la route à construire traverse des terres de réserves indiennes. Autorité responsable : Affaires indiennes et du Nord Canada
Pipeline latéral Saint John (Maritimes and Northeast Pipeline)	Proposition de construction d'un pipeline au Nouveau Brunswick. Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada
Route permanente Waskaganish (Première Nation Waskaganish)	Proposition de construction d'une route permanente reliant la communauté de Waskaganish à la route actuelle de Matagami-LG2. Autorités responsables : Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans Canada
Pipeline latéral Halifax (Maritimes & Northeast Pipeline)	Proposition de construction d'un pipeline en Nouvelle-Écosse. Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada
Projet d'eau Valley South (Valley South Water Co-op Ltd)	Proposition d'installation d'un système d'approvisionnement d'eau dans le district municipal d'Acadia n° 34 au sud-est de l'Alberta. Autorité responsable : Agriculture et Agroalimentaire Canada
Projet d'installation de stockage à sec du combustible usé de Bruce (Ontario Hydro)	Proposition de développement d'installations de stockage à sec sur le site de la centrale nucléaire de Bruce pour stocker du combustible usé provenant des réacteurs CANDU du site Bruce. Autorité responsable : Commission de contrôle de l'énergie atomique

SUITE

Mine Starlight
(Rio Algom Limited)

Projet Millennium
(Suncor Energy Ltd.)

Route Greenville-Kinoshit
(Transports et Autoroutes,
Colombie-Britannique)

Pipeline latéral Saint John
(Maritimes and Northeast Pipeline)

Route permanente Weskaganish
(Première Nation Weskaganish)

Pipeline latéral Halifax
(Maritimes & Northeast Pipeline)

Projet d'eau Valley South
(Valley South Water Co-op Ltd)

Projet d'installation de stockage
à sec du combustible usé de Bruce
(Ontario Hydro)

Proposition de la mine d'uranium Starlight, mine Lake.
**Autorité responsable : Commission de contrôle de l'énergie
atomique, Pêches et Océans Canada**

Proposition relative à l'exploitation des sables bitumineux
dans le nord de l'Alberta.

Autorité responsable : Pêches et Océans Canada

Proposition de construction d'une nouvelle route et réfection
d'une route, construction de 2 ponts; 60 p. 100 de la route à
construire traverse des terres de réserves indiennes.

Autorité responsable : Affaires indiennes et du Nord Canada

Proposition de construction d'un pipeline au Nouveau Brunswick.
**Autorité responsable : Office national de l'énergie, Pêches et
Océans Canada**

Proposition de construction d'une route permanente reliant
la communauté de Weskaganish à la route actuelle
de Matagami-LG2.

**Autorité responsable : Affaires indiennes et du Nord Canada,
Pêches et Océans Canada**

Proposition de construction d'un pipeline en Nouvelle-Écosse.
**Autorité responsable : Office national de l'énergie, Pêches et
Océans Canada**

Proposition d'installation d'un système d'approvisionnement
d'eau dans le district municipal d'Acadia n° 34 au sud-est
de l'Alberta.

Autorité responsable : Agriculture et Agroalimentaire Canada

Proposition de développement d'installations de stockage à
sec sur le site de la centrale nucléaire de Bruce pour stocker du
combustible usé provenant des réacteurs CANDU du site Bruce.
**Autorité responsable : Commission de contrôle de l'énergie
atomique**

EXAMENS PAR UNE COMMISSION

Depuis la mise en application de la Loi, quatre projets ont subi un examen par une commission (voir le Tableau 2) et quatre autres examens par une commission sont en cours depuis le milieu de 1999 (voir le Tableau 3). La majorité de ces examens ont été exécutés conjointement, soit en combinant le processus fédéral à celui des instances provinciales ou en le combinant un autre processus fédéral d'examen, comme celui de l'Office national de l'énergie.

Les examens par une commission terminés sont les suivants :

- Le projet Express Pipeline : gazoduc de gaz naturel proposé dans le sud de l'Alberta, mené conjointement avec l'Office national de l'énergie, utilisant le processus de l'ONE (terminé en 1995);
- Le projet Sable Gas : proposition d'exploitation extracotière de gaz naturel en Nouvelle-Écosse, mené conjointement avec l'Office national de l'énergie et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracotiers et la province de la Nouvelle-Écosse (terminé en 1997);
- La phase 1 de Little Bow-Highwood : un projet de détournement d'eau et une commission conjointe fédérale-provinciale incluant le Natural Resources Conservation Board de l'Alberta;
- Le projet Terra Nova : projet d'exploitation de pétrole extracotier, commission d'examen conjointe fédérale-provinciale avec Terre-Neuve et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracotiers (terminé en 1997);
- Le projet de la baie Voisey : projet de complexe minier nickel-cuivre-cobalt au Labrador, examen conjoint entre le gouvernement du Canada, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, et l'Association des Inuit du Labrador et la nation Innu (terminé en 1999).

Les quatre commissions en cours sont :

- Le projet de charbon Cheviot : mine de charbon proposée en Alberta, dont l'examen mené conjointement avec l'Alberta Energy

and Utilities Board a repris à la suite d'une décision judiciaire;

- La phase II du projet Little Bow-Highwood : projet proposé de détournement de cours d'eau, commission d'examen conjoint fédérale-provinciale avec l'Alberta Natural Resources Conservation Board (Phase I de l'examen terminée en 1998);
- Le projet Millenium West/Passage maritime du lac Érié : projet de gazoduc, mené conjointement avec l'Office national de l'énergie;
- Autoroute du ruisseau Red Hill : projet de tronçon d'autoroute en Ontario, le premier examen par une commission à être mené en vertu de la Loi seulement.

(Un projet envisagé d'aménagement d'une station de ski à Banff, en Alberta, a été renvoyé à une commission d'examen, mais le promoteur a retiré le projet après la détermination de la portée de l'évaluation ait été terminée et l'octroi d'une aide financière aux participants.)

Lignes directrices ministérielles

Au cours des dernières années, l'Agence a reconnu le besoin de mettre à jour les procédures des commissions d'examen pour améliorer l'efficacité et apporter une plus grande mesure de prévisibilité au processus. Par le passé, les commissions ont été responsables de l'élaboration de leurs propres procédures de fonctionnement et d'audiences. Cela a entraîné certains délais et des incohérences d'un examen à l'autre.

De nouvelles procédures pour les commissions, émises sous forme de lignes directrices ministérielles, ont été élaborées pendant une période de deux ans par le Comité consultatif de la réglementation de l'Agence et ont fait l'objet de vastes consultations publiques.

Les procédures cherchent à améliorer l'efficience et la prévisibilité du processus de la commission d'examen en établissant des périodes précises de temps pour les diverses phases de l'examen sous le contrôle du gouvernement fédéral. Par exemple, l'échéancier de l'examen d'un projet, de son renvoi à la présentation du rapport final de la commission, a été fixé à un maximum de 396 jours. Cette période ne comprend pas le temps

nécessaire au promoteur pour préparer l'étude d'impact environnemental ni fournir de renseignements additionnels. Les procédures comprennent aussi des mesures pour favoriser la participation du public au processus, en fournit plus de temps aux participants pour se préparer aux audiences, des occasions d'interrogation directe et des réunions publiques pour discuter du bien-fondé de l'étude d'impact environnemental du promoteur.

Les lignes directrices s'appliquent uniquement aux commissions fédérales, mais elles constitueront la base des discussions avec les autres gouvernements pour couvrir les examens conjoints.

Recouvrement des coûts

Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont examiné des occasions de récupérer certains des coûts directs reliés à l'achèvement des évaluations environnementales. Toutefois, le seul règlement établi jusqu'à maintenant concerne l'Agence et lui permet d'administrer certains examens par une commission. Jusqu'à présent, l'occasion d'appliquer ce règlement ne s'est pas présentée, car il n'y a eu aucune commission où le promoteur remplissait les critères de recouvrement des coûts.

L'Agence a travaillé avec les autres ministères fédéraux à l'élaboration de recommandations sur le recouvrement des coûts des autres ministères fédéraux à l'appui des commissions d'examen et des études approfondies.

COUP D'ŒIL SUR LES COMMISSIONS D'EVALUATION

Nombre de commissions d'évaluation : 1	
Nombre de commissions en cours (milieu de 1999) : 4	
Temps requis pour la réalisation : 158 à 791 jours*	
Nombre de jours d'audience de la commission : 7 à 32 jours	
Commentaires du public : 20 à 573	
Montants d'aide financière : 10 000 \$ en moyenne	
Montant maximum :	80 000 \$

* Le point de départ du calcul varie selon que l'examen est uniquement fédéral ou conjoint avec une autre instance.

Substitution

Même si la Loi autorise le ministre à substituer un processus fédéral existant d'audiences à un examen par une commission, la substitution n'a pas encore été mise en vigueur. Des discussions sont en cours pour élaborer des ententes de substitution avec l'Office national de l'énergie et avec le Conseil d'examen des répercussions environnementales de la région désignée des Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest.

Participation du public

Le public a contribué activement aux commissions d'examen en participant aux réunions visant l'établissement de la portée de l'évaluation, en examinant les énoncés des incidences environnementales et en présentant des commentaires de vive voix ou par écrit sur les propositions examinées.

Aide financière aux participants

Dans les neuf projets renvoyés à une commission d'examen en vertu de la Loi, les participants du public ont reçu un montant total de 840 046 \$ dans le cadre du programme d'aide financière aux participants. Le Programme a reçu 85 demandes, dont 62 ont été approuvées.

Le montant le plus élevé accordé pour un examen par une commission a été de 80 000 \$ à l'Association des Inuit du Labrador pour financer l'examen d'un énoncé des incidences environnementales par le promoteur du projet de la baie Voisey sur tous les aspects de la production et de la gestion des résidus, de la production d'acide, de l'élimination de roches stériles, de la qualité et de la gestion de l'eau, des effets et des conséquences du transport à travers la glace, des effets sur les écosystèmes marins et terrestres, et de l'intégration du savoir traditionnel Inuit. Quant à l'attribution des ressources à la Nation Innu, elle a servi à un examen similaire de l'étude d'impact environnemental du promoteur, y compris une évaluation de la méthodologie d'évaluation environnementale du promoteur.

EXAMENS PAR UNE COMMISSION TERMINES EN VERTU DE LA LOI

Projet Nodale (Autorité responsable : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec l'Office national de l'énergie
Projet de détournement de Little Bow-Highwood (Phase I) (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec le Natural Resources Conservation Board de l'Alberta
Projet Sable Gas (Autorité responsable : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Nouvelle-Écosse	Conjoint, avec le ministère des Ressources naturelles et le ministre de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, l'Office national de l'énergie et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracotiers
Terra Nova (Autorité responsable : Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracotiers, Pêches et Océans Canada)	Terre-Neuve	Conjoint, avec le gouvernement de Terre-Neuve et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracotiers
Exploitation minière de la baie Voisey (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Labrador	Conjoint, avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, l'Association des Inuit du Labrador et la Nation Innu

COMMISSIONS D'EXAMEN EN COURS EN VERTU DE LA LOI

NOM	LIEU	COMITÉ/FONCTION
Mine Chavat (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec l'Alberta Energy Liquefaction Board
Projet de détournement de Little Bow-Highwood (Phase II) (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec le Natural Resources Conservation Board de l'Alberta
Millennium West/Passage maritime du pipeline du Lac Érié (Autorité responsable : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Ontario	Conjoint, avec l'Office national de l'énergie
Ruisseau Red Hill (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Ontario	Fédéral

nécessaire au promoteur pour préparer l'étude d'impact environnemental ni fournir de renseignements additionnels. Les procédures comprennent aussi des mesures pour favoriser la participation du public au processus, en fournit plus de temps aux participants pour se préparer aux audiences, des occasions d'interrogation directe et des réunions publiques pour discuter du bien-fondé de l'étude d'impact environnemental du promoteur.

Les lignes directrices s'appliquent uniquement aux commissions fédérales, mais elles constitueront la base des discussions avec les autres gouvernements pour couvrir les examens conjoints.

Recouvrement des coûts

Plusieurs ministères et organismes fédéraux ont examiné des occasions de récupérer certains des coûts directs reliés à l'achèvement des évaluations environnementales. Toutefois, le seul règlement établi jusqu'à maintenant concerne l'Agence et lui permet d'administrer certains examens par une commission. Jusqu'à présent, l'occasion d'appliquer ce règlement ne s'est pas présentée, car il n'y a eu aucune commission où le promoteur remplissait les critères de recouvrement des coûts.

L'Agence a travaillé avec les autres ministères fédéraux à l'élaboration de recommandations sur le recouvrement des coûts des autres ministères fédéraux à l'appui des commissions d'examen et des études approfondies.

Substitution

Même si la Loi autorise le ministre à substituer un processus fédéral existant d'audiences à un examen par une commission, la substitution n'a pas encore été mise en vigueur. Des discussions sont en cours pour élaborer des ententes de substitution avec l'Office national de l'énergie et avec le Conseil d'examen des répercussions environnementales de la région désignée des Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest.

Participation du public

Le public a contribué activement aux commissions d'examen en participant aux réunions visant l'établissement de la portée de l'évaluation, en examinant les énoncés des incidences environnementales et en présentant des commentaires de vive voix ou par écrit sur les propositions examinées.

Aide financière aux participants

Dans les neuf projets renvoyés à une commission d'examen en vertu de la Loi, les participants du public ont reçu un montant total de 840 046 \$ dans le cadre du programme d'aide financière aux participants. Le Programme a reçu 85 demandes, dont 62 ont été approuvées.

Le montant le plus élevé accordé pour un examen par une commission a été de 80 000 \$ à l'Association des Inuit du Labrador pour financer l'examen d'un énoncé des incidences environnementales par le promoteur du projet de la baie Voisey sur tous les aspects de la production et de la gestion des résidus, de la production d'acide, de l'élimination de roches stériles, de la qualité et de la gestion de l'eau, des effets et des conséquences du transport à travers la glace, des effets sur les écosystèmes marins et terrestres, et de l'intégration du savoir traditionnel Inuit. Quant à l'attribution des ressources à la Nation Innu, elle a servi à un examen similaire de l'étude d'impact environnemental du promoteur, y compris une évaluation de la méthodologie d'évaluation environnementale du promoteur.

COUP D'ŒIL SUR LES COMMISSIONS D'ÉVALUATION

Nombre d'examens effectués par une commission :	5
Nombre de commissions en cours (milieu de 1999) :	4
Temps requis pour la réalisation :	158 à 791 jours*
Nombre de jours d'audience de la commission :	7 à 32 jours
Commentaires du public :	20 à 573
Montants d'aide financière :	10 000 \$ en moyenne
Montant maximum :	80 000 \$

* Le point de départ du calcul varie selon que l'examen est uniquement fédéral ou conjoint avec une autre instance.

EXAMENS PAR UNE COMMISSION TERMINÉS EN VERTU DE LA LOI

NOM	LIEU	CONJOINT/FÉDÉRAL
Express Pipeline (Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec l'Office national de l'énergie
Projet de détournement de Little Bow-Highwood (Phase I) (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec le Natural Resources Conservation Board de l'Alberta
Projet Sable Gas (Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Nouvelle-Écosse	Conjoint, avec le ministère des Ressources naturelles et le ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, l'Office national de l'énergie et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers
Terra Nova (Autorités responsables : Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers, Pêches et Océans Canada)	Terre-Neuve	Conjoint, avec le gouvernement de Terre-Neuve et l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers
Exploitation minière de la baie Voisey (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Labrador	Conjoint, avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, l'Association des Inuit du Labrador et la Nation Innu

COMMISSIONS D'EXAMEN EN COURS EN VERTU DE LA LOI

NOM	LIEU	CONJOINT/FÉDÉRAL
Mine Cheviot (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec l'Alberta Energy Utilities Board
Projet de détournement de Little Bow-Highwood (Phase II) (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Alberta	Conjoint, avec le Natural Resources Conservation Board de l'Alberta
Millenium West/Passage maritime du pipeline du Lac Érié (Autorités responsables : Office national de l'énergie, Pêches et Océans Canada)	Ontario	Conjoint, avec l'Office national de l'énergie
Ruisseau Red Hill (Autorité responsable : Pêches et Océans Canada)	Ontario	Fédéral

MÉDIATION

À ce jour, les médiations officielles prévues à la Loi n'ont pas été utilisées pour les évaluations environnementales. Cependant, la médiation et d'autres méthodes de règlement des différends ont été utilisées de façon informelle par l'Agence, les autorités responsables et les parties intéressées dans plusieurs évaluations environnementales.

Par exemple, avant l'entrée en vigueur de la Loi, l'Agence a exercé une médiation pour un projet de port pour petites embarcations envisagé aux îles de la Reine-Charlotte en Colombie-Britannique. L'Agence a également exercé la médiation pour un projet hydroélectrique envisagé, lorsqu'un facilitateur a été nommé pour soumettre à la médiation, la résolution des principaux enjeux en suspens : l'esthétique de la centrale et les effets nuisibles possibles de la réduction de l'écoulement d'eau sur le tourisme local. Même si tous les problèmes n'ont pas été résolus par le biais de la médiation, dans ces deux cas, aucune commission d'examen n'a été requise pour l'un ou l'autre de ces projets.

En 1999, avec l'aide du Fonds de règlement des différends du ministère de la Justice, l'Agence a élaboré et mis en œuvre un programme de

sensibilisation et de formation pour améliorer la capacité de l'Agence et des ministères fédéraux à résoudre les différends dans le processus d'évaluation environnementale. Même s'il n'est pas axé expressément sur les dispositions de médiation de la Loi, le programme de sensibilisation et de formation aide les cadres fédéraux de l'évaluation environnementale à reconnaître les occasions d'utiliser les approches de rechange pour la résolution des différends et augmenter leurs connaissances et leurs habiletés dans ce nouveau domaine.

Au printemps 1999, l'Agence a tenu une série de séances de formation et de sensibilisation à travers le Canada sur le règlement extrajudiciaire des différends. Trois rapports connexes ont été préparés, mettant au clair l'état de la pratique du règlement des différends en évaluation environnementale, dégageant les critères pour aider à déterminer quand le règlement extrajudiciaire des différends peut être opportun et établissant comment les conflits peuvent être évités par l'adoption de meilleures pratiques de consultation du public.

6. Les défis à venir

L'expérience de l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, au cours des cinq dernières années, a permis de dégager les secteurs où le processus pourrait être renforcé. Durant la même période, les valeurs fondamentales de la Loi ont apporté des contributions importantes à la prise de décision et au développement durable.

LES VALEURS FONDAMENTALES DE LA LOI

De nombreuses caractéristiques de la Loi continuent de bien fonctionner et peuvent constituer les bases d'un processus d'évaluation environnementale revitalisé au Canada. Les efforts pour renforcer la Loi peuvent s'appuyer sur les valeurs fondamentales importantes et les objectifs qui forment les assises de la Loi, et qui ont contribué à la qualité de vie des Canadiens au cours des cinq dernières années.

Favoriser le développement durable et la prise de décisions saines

La Loi a aidé à mener à bien le développement durable au moyen de la promotion d'un développement économique sain, tout en réduisant les effets négatifs sur notre environnement. Un examen conscientieux des effets négatifs possibles sur l'environnement au cours de l'étape de planification de projets a entraîné l'adoption de mesures d'atténuation qui ont favorisé le développement économique tout en assurant la protection de l'environnement. Par exemple, dans le cas d'un projet de mine de nickel, l'évaluation environnementale fédérale sollicitait la participation de la population autochtone tout au long du processus et a donné lieu à la conception soignée d'une installation de stockage de résidus miniers, à la protection de l'habitat du poisson et de la faune et à la création d'emplois dans une région économiquement défavorisée. L'action d'éviter les impacts, en examinant les solutions de recharge, est un des moyens les moins dispendieux et les plus efficaces d'assurer la durabilité. La réduction des coûts des promoteurs se fait par l'absence des mesures d'atténuation, des risques plus faibles et la réduction du besoin de permis réglementaires. La Loi a contribué à fournir de tels avantages par le biais de ses directives et de ses énoncés de politiques opérationnelles. Ces éléments ont fourni aux promoteurs et aux autorités responsables une

orientation sur la manière de faire des recherches, de rendre compte et d'évaluer les solutions de recharge.

Garantir des occasions de participation du public au processus

La Loi a aidé à fournir aux individus et aux organismes intéressés des occasions d'exercer une influence sur les décisions concernant les projets qui les toucheront. La consultation publique au cours de la préparation des études approfondies est devenue pratique courante, bien qu'elle ne soit pas obligatoire. Par suite de cette consultation publique, des améliorations ont été apportées aux projets, en particulier par l'ajout de mesures d'atténuation. Par exemple, des préoccupations publiques, en relation avec un projet de lit de rivière envisagé, ont donné lieu à des exigences additionnelles pour déterminer et mettre en œuvre des mesures d'atténuation afin de protéger le pluvier siffleur menacé d'extinction et l'aster du golfe du Saint-Laurent.

De plus, les procédures et les lignes directrices du Programme d'aide financière aux participants ont été révisées pour améliorer l'efficience et l'efficacité de la participation du public aux commissions d'examen.

L'exigence de la tenue d'un registre public a amélioré l'accès du public aux renseignements utiles sur les projets qui peuvent le toucher directement. Elle permet aussi aux citoyens d'être informés sur les types de projets de développement évalués en vertu du *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*.

Le principe « Une seule évaluation par projet »

La Loi a aidé à éliminer le chevauchement et le dédoublement improductifs au moyen d'examens conjoints avec d'autres instances. Les ententes d'harmonisation avec les provinces, la réglementation sur la coordination fédérale et le rôle renforcé des bureaux régionaux de l'Agence ont réduit le dédoublement des processus d'évaluation environnementale et amélioré la coopération entre les divers participants. Par cette approche, par exemple, un seul rapport d'évaluation environnementale peut satisfaire les exigences de diverses instances. C'est un secteur qui présente encore des défis à relever.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL



20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Le principe de l'autoévaluation

Le principe de l'autoévaluation établit une grande partie de la Loi et du processus fédéral d'évaluation environnementale. Il a eu deux avantages importants. Premièrement, il a fait de l'environnement une responsabilité de chacun des ministères du gouvernement fédéral d'une manière impossible à atteindre si un organisme central avait été l'unique responsable de l'évaluation environnementale. Chacun des ministères a eu à garantir que des valeurs et des pratiques respectueuses des questions environnementales étaient en place. Chaque ministère pouvait être tenu responsable de la manière dont ses décisions influent sur l'environnement. Cette tendance vers l'autoévaluation a été renforcée par les récentes exigences visant à ce que chacun des ministères élabore son propre système de gestion de l'environnement et sa stratégie de développement durable.

L'autoévaluation a aussi favorisé la prise en compte précoce des enjeux environnementaux dans le processus de planification et l'allocation

optimale des fonds publics. Le ministère responsable est presque toujours le plus près du projet envisagé, en ce qui concerne le moment où le projet est proposé et le type d'effets qu'il peut causer. À l'opposé, il serait extrêmement dispendieux de confier la gestion de l'évaluation de milliers de projets par année à un organisme central.

Du même coup, le principe de l'autoévaluation a rendu la coordination plus difficile dans les cas où plus d'un ministère se penche sur le même projet en vertu de la Loi. Il se révèle également difficile de repérer rapidement, dans le cadre du processus d'évaluation fédérale, les projets pouvant relever d'une évaluation provinciale dans le cadre d'un examen harmonisé. De plus, l'autoévaluation entraîne un manque de cohérence de l'évaluation environnementale à l'échelle du pays.

LES AVANTAGES DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE : L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

Un examen majeur récent de l'efficacité des pratiques d'évaluation environnementale à l'échelon international a dégagé les avantages les plus importants de l'évaluation environnementale :

- Retrait précoce ou préventif des propositions non valables;
- Pointage écologique ou légitimation des propositions bien fondées;
- Arrêt de dernier recours des propositions inacceptables du point de vue de l'environnement;
- Améliorations des ébauches de projets sous forme de :
 - réimplantation dans des sites plus adéquats;
 - sélection des options environnementales les plus praticables;
 - restructuration et remaniement des projets pour minimiser ou éviter les effets environnementaux;
 - atténuation des effets inévitables par le biais de la réhabilitation et du dédommagement.

(Source : Sadler, 1996, page 54)

AVANTAGES DETERMINES : ETUDE DE SURVEILLANCE

En 1998-1999, l'Agence a entrepris un programme de surveillance majeur pour déterminer les avantages sociaux produits par la Loi ainsi que les coûts et les avantages de la Loi pour l'industrie. Le programme de surveillance, qui s'appuyait sur 20 études de cas détaillées d'exams préalables, d'études approfondies et de commissions d'évaluation d'envergure, a établi et classifié une gamme d'avantages entraînés par la Loi.

L'étude a conclu que la Loi :

- a aidé diverses parties intéressées à réaliser des économies tout en coordonnant les exigences d'évaluation et de réglementation au cours de la planification;
- a amélioré la qualité de l'évaluation par le biais de directives et d'énoncés de politique opérationnelle;
- a réalisé des avantages du développement durable par le biais de mesures d'évitement et d'atténuation, lesquelles ont minimisé ou éliminé les effets négatifs en relation avec la mise en œuvre de projet.

Aucun des promoteurs en cause dans les 20 études de cas n'a considéré que les coûts d'évaluation avaient un impact important sur les affaires.

(Source : Hagler Bailly, 1999)

LES PRÉOCCUPATIONS DES CANADIENS

Les particuliers et les organisations intéressés à l'évaluation environnementale ont fourni des perspectives importantes sur les principaux défis.

Les Canadiens ont acquis une grande expérience du processus fédéral d'évaluation environnementale au cours des cinq dernières années. L'Agence a cherché à comprendre cette expérience et à répondre aux nouveaux enjeux au moyen d'une variété de mécanismes, comme :

- le Comité consultatif de la réglementation, qui représente un vaste échantillon d'intérêts des parties intéressées;
- le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale, qui détermine et coordonne les réponses aux questions fédérales;
- les comités régionaux d'évaluation environnementale qui soulèvent les perspectives régionales sur les questions fédérales et provinciales et les examinent;
- le groupe d'administrateurs chargés des évaluations environnementales, qui rassemble les fonctionnaires de l'évaluation environnementale des administrations fédérales, provinciales et territoriales;

- des réunions informelles avec divers groupes et organismes;
- des matériels de formation et d'orientation;
- de nombreuses études de fond et enquêtes qui ont abordé des questions précises au cours des années.

Grâce à ces approches, tous les participants au processus — ministères fédéraux et autres paliers de gouvernement, entreprises et industries, groupes d'intérêt public, groupes autochtones — ont exprimé leurs opinions sur le processus et ont identifié des moyens de le renforcer. Les perspectives sur les causes des problèmes et sur les solutions envisagées peuvent varier considérablement d'un groupe à l'autre, mais il existe un accord unanime sur la nature des principaux défis à la dynamisation du processus fédéral d'évaluation environnementale.

De façon constante, ces consultations et études de fond ont permis de déceler les enjeux importants suivants :

- les limites de temps et de ressources disponibles pour mener des évaluations environnementales de grande qualité;
- la nécessité de mener des évaluations pour un si grand nombre de projets, même sur les projets courants de petite envergure dont

Le principe de l'autoévaluation

Le principe de l'autoévaluation étaye une grande partie de la Loi et du processus fédéral d'évaluation environnementale. Il a eu deux avantages importants. Premièrement, il a fait de l'environnement une responsabilité de chacun des ministères du gouvernement fédéral d'une manière impossible à atteindre si un organisme central avait été l'unique responsable de l'évaluation environnementale. Chacun des ministères a eu à garantir que des valeurs et des pratiques respectueuses des questions environnementales étaient en place. Chaque ministère pouvait être tenu responsable de la manière dont ses décisions influent sur l'environnement. Cette tendance vers l'autoévaluation a été renforcée par les récentes exigences visant à ce que chacun des ministères élabore son propre système de gestion de l'environnement et sa stratégie de développement durable.

L'autoévaluation a aussi favorisé la prise en compte précoce des enjeux environnementaux dans le processus de planification et l'allocation

optimale des fonds publics. Le ministère responsable est presque toujours le plus près du projet envisagé, en ce qui concerne le moment où le projet est proposé et le type d'effets qu'il peut causer. À l'opposé, il serait extrêmement dispendieux de confier la gestion de l'évaluation de milliers de projets par année à un organisme central.

Du même coup, le principe de l'autoévaluation a rendu la coordination plus difficile dans les cas où plus d'un ministère se penche sur le même projet en vertu de la Loi. Il se révèle également difficile de repérer rapidement, dans le cadre du processus d'évaluation fédérale, les projets pouvant relever d'une évaluation provinciale dans le cadre d'un examen harmonisé. De plus, l'autoévaluation entraîne un manque de cohérence de l'évaluation environnementale à l'échelle du pays.

LES AVANTAGES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE : L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE

Un examen majeur récent de l'efficacité des pratiques d'évaluation environnementale à l'échelon international a dégagé les avantages les plus importants de l'évaluation environnementale :

- Retrait précoce ou préventif des propositions non valables;
- Pointage écologique ou légitimation des propositions bien fondées;
- Arrêt de dernier recours des propositions inacceptables du point de vue de l'environnement;
- Améliorations des ébauches de projets sous forme de :
 - réimplantation dans des sites plus adéquats;
 - sélection des options environnementales les plus praticables;
 - restructuration et remaniement des projets pour minimiser ou éviter les effets environnementaux;
 - atténuation des effets inévitables par le biais de la réhabilitation et du dédommagement.

(Source : Sadler, 1996, page 54)

AVANTAGES DÉTERMINÉS : ÉTUDE DE SURVEILLANCE

En 1998-1999, l'Agence a entrepris un programme de surveillance majeur pour déterminer les avantages sociétaux produits par la Loi ainsi que les coûts et les avantages de la Loi pour l'industrie. Le programme de surveillance, qui s'appuyait sur 20 études de cas détaillées d'exams préalables, d'études approfondies et de commissions d'évaluation d'envergure, a établi et classifié une gamme d'avantages entraînés par la Loi.

L'étude a conclu que la Loi :

- a aidé diverses parties intéressées à réaliser des économies tout en coordonnant les exigences d'évaluation et de réglementation au cours de la planification;
- a amélioré la qualité de l'évaluation par le biais de directives et d'énoncés de politique opérationnelle;
- a réalisé des avantages du développement durable par le biais de mesures d'évitement et d'atténuation, lesquelles ont minimisé ou éliminé les effets négatifs en relation avec la mise en œuvre de projet.

Aucun des promoteurs en cause dans les 20 études de cas n'a considéré que les coûts d'évaluation avaient un impact important sur les affaires.

(Source : Hagler Bailly, 1999)

LES PRÉOCCUPATIONS DES CANADIENS

Les particuliers et les organisations intéressés à l'évaluation environnementale ont fourni des perspectives importantes sur les principaux défis.

Les Canadiens ont acquis une grande expérience du processus fédéral d'évaluation environnementale au cours des cinq dernières années. L'Agence a cherché à comprendre cette expérience et à répondre aux nouveaux enjeux au moyen d'une variété de mécanismes, comme :

- le Comité consultatif de la réglementation, qui représente un vaste échantillon d'intérêts des parties intéressées;
- le Conseil supérieur de l'évaluation environnementale, qui détermine et coordonne les réponses aux questions fédérales;
- les comités régionaux d'évaluation environnementale qui soulèvent les perspectives régionales sur les questions fédérales et provinciales et les examinent;
- le groupe d'administrateurs chargés des évaluations environnementales, qui rassemble les fonctionnaires de l'évaluation environnementale des administrations fédérales, provinciales et territoriales;

- des réunions informelles avec divers groupes et organismes;
- des matériels de formation et d'orientation;
- de nombreuses études de fond et enquêtes qui ont abordé des questions précises au cours des années.

Grâce à ces approches, tous les participants au processus — ministères fédéraux et autres paliers de gouvernement, entreprises et industries, groupes d'intérêt public, groupes autochtones — ont exprimé leurs opinions sur le processus et ont identifié des moyens de le renforcer. Les perspectives sur les causes des problèmes et sur les solutions envisagées peuvent varier considérablement d'un groupe à l'autre, mais il existe un accord unanime sur la nature des principaux défis à la dynamisation du processus fédéral d'évaluation environnementale.

De façon constante, ces consultations et études de fond ont permis de déceler les enjeux importants suivants :

- les limites de temps et de ressources disponibles pour mener des évaluations environnementales de grande qualité;
- la nécessité de mener des évaluations pour un si grand nombre de projets, même sur les projets courants de petite envergure dont

- on sait qu'ils n'ont pas d'effets importants sur l'environnement;
 - la complexité du processus;
 - le besoin d'harmoniser les processus d'évaluation fédéral, provinciaux et autochtone;
 - l'incertitude entourant le rôle de l'évaluation environnementale, quant à savoir si elle est simplement une partie du processus d'octroi des permis ou un outil plus dynamique qui peut contribuer à la prise de décision et au développement durable;
 - le nombre de gouvernements qui participent au processus, ce qui peut donner lieu au chevauchement et au dédoublement;
 - l'absence de cohérence dans le processus, à la fois entre les ministères fédéraux et entre les diverses instances;
 - dans le cas de projets plus vastes et plus complexes, la durée, le coût et la nature imprévisible du processus environnemental fédéral, qui peuvent occasionner des délais, une augmentation des coûts, des litiges et des répercussions sur la compétitivité;
 - les répercussions des litiges et des perspectives de litiges durant le processus;
 - le rôle du ministre de l'Environnement dans le processus;
 - l'absence de suivi et de surveillance qui pourraient favoriser des évaluations environnementales de meilleure qualité;
 - les défis méthodologiques, comme l'établissement de la portée de l'évaluation et la détermination des effets cumulatifs sur l'environnement;
 - l'exclusion de certains projets (projets financés par le fédéral sur les terres de réserves indiennes, par exemple) du processus fédéral d'évaluation environnementale;
 - les occasions limitées de participation importante du public, en particulier lors des examens préalables et des études approfondies;
 - la capacité de tenir des évaluations régionales ou sectorielles en vertu de la Loi;
- l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique à la Loi;
 - le défi d'assurer la participation des peuples autochtones et les Premières Nations au processus d'évaluation environnementale selon un mode qu'ils jugent utile;
 - les difficultés d'accès à des renseignements opportuns sur les évaluations environnementales fédérales.

AMÉLIORER LE PROCESSUS FÉDÉRAL D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Les Canadiens font état de préoccupations importantes et légitimes et elles doivent être abordées par les consultations sur l'examen quinquennal. Dans l'ensemble, ces préoccupations constituent un besoin fondamental d'améliorer et de peaufiner le processus fédéral d'évaluation environnementale.

Les questions peuvent être regroupées en trois défis principaux :

1. Rendre le processus plus cohérent, plus prévisible et plus opportun (voir le chapitre 7)
2. Améliorer la qualité des évaluations environnementales (voir le chapitre 8)
3. Accentuer les occasions de participation du public (voir le chapitre 9)

Rendre le processus plus prévisible, plus cohérent et plus opportun

L'expérience des dispositions de la Loi, au cours des cinq dernières années, a soulevé des questions sur le manque de cohérence, de prévisibilité et d'opportunité. Les enjeux comprennent le manque de coordination et d'harmonisation au sein des instances et entre celles-ci, les délais des projets et les conséquences financières ainsi que l'incohérence des interprétations et des applications. Ces enjeux, à leur tour, ont soulevé des questions sur l'utilisation appropriée des ressources limitées, sur la cohérence et l'équité de l'application, sur la qualité des évaluations et sur la contribution que l'évaluation environnementale apporte à la prise de décision et au développement durable.

Certains groupes ont l'impression que la Loi est inutilement complexe et fastidieuse, que sa mise en œuvre donne lieu à une grande part d'incertitude et qu'il y a trop de participants en cause.

Une plus grande certitude et davantage de cohérence peuvent donner lieu à un processus plus efficace et plus efficient. Les avantages de l'instauration d'une plus grande cohérence, de plus de certitude et d'opportunité dans le processus, seront notamment :

- des économies de coûts et de temps pour l'industrie, le gouvernement et les autres parties intéressées;
- des réductions des coûts élevés des contestations judiciaires pour toutes les parties;
- une amélioration du climat pour l'investissement dans le secteur privé.

Le chapitre 7 analyse la façon d'aborder comment apporter une plus grande prévisibilité, plus de cohérence et plus d'opportunité au processus.

Améliorer la qualité des évaluations environnementales

La qualité des évaluations menées en vertu du processus fédéral d'évaluation environnementale a été affaiblie à cause de l'incertitude quant aux rôles et aux responsabilités. Cela a à fois miné la qualité des évaluations et ébranlé un sentiment global de confiance dans les décisions inhérentes au processus. Il existe une occasion de clarifier les responsabilités, les liens et les résultats du processus.

Des évaluations environnementales de meilleure qualité peuvent entraîner de meilleures décisions et plus de confiance dans celles-ci. Cela peut entraîner des avantages importants sur place et des gains plus vastes en ce qui concerne la compréhension et l'acceptation du public. Par exemple, des évaluations environnementales de qualité peuvent contribuer à :

- améliorer la prise de décision afin qu'elle soit plus respectueuse de l'environnement et qu'elle contribue au développement durable;

- éclaircir la hiérarchie des responsabilités;
- créer un processus plus ouvert qui peut augmenter la confiance du public.

L'éventail des options permettant d'aborder ces questions est traité plus en détail au chapitre 8.

Augmenter les occasions de participation du public

La participation du public demeure un objectif fondamental de la Loi. Des questions importantes ont été soulevées sur le niveau de participation publique dans les évaluations autogérées menées en vertu de la Loi, sur le manque de transparence aux points déterminants de la prise de décision dans le processus et sur la disponibilité de renseignements opportuns sur les évaluations environnementales.

Augmenter les occasions de participation du public peut entraîner des avantages importants pour tous les participants du processus. Par exemple, des évaluations environnementales de qualité peuvent contribuer à :

- de meilleures décisions, parce que les promoteurs et les décideurs obtiennent de meilleures informations sur les préoccupations et les priorités du public;
- davantage d'ouverture et de transparence, ce qui peut accroître la confiance du public ainsi que l'acceptabilité à l'égard du processus et des décisions qui s'y rattachent.

Le chapitre 9 présente le détail des options à examiner en ce qui a trait à la participation du public.

7. Rendre le processus plus prévisible, plus cohérent et plus opportun

Les possibilités d'aborder le besoin d'augmenter la prévisibilité, la cohérence et l'opportunité sont considérées dans les secteurs suivants :

- coordination et harmonisation;
- évaluations de projets ayant des effets connus et sans conséquences;
- opportunité;
- établissement de la portée de l'évaluation;
- l'application de la Loi à des projets à l'extérieur du Canada;
- pouvoirs discrétionnaires du ministre de l'Environnement.

7.1 COORDINATION ET HARMONISATION

Les enjeux

Coordination fédérale

Souvent, plus d'un ministère ou organisme fédéral joue un rôle dans la prise de décision sur un projet envisagé en cours d'évaluation. D'autres ministères fédéraux peuvent, sans avoir à prendre part au processus décisionnel, avoir la responsabilité de déterminer les problèmes ou d'offrir leur expertise. Dans certains secteurs de revendications territoriales, deux processus fédéraux d'évaluation environnementale peuvent s'appliquer à un seul projet. Dans tous ces cas, la coordination de la participation de ces organismes fédéraux est essentielle à une évaluation environnementale opportune et efficiente.

Une des principales questions sur l'efficience du processus fédéral a porté sur le manque de coordination entre les ministères fédéraux et en particulier sur la possibilité de « multiples autorités responsables » et la participation de plusieurs ministères fédéraux à la même évaluation. Une préoccupation connexe a été le défi de désigner une « autorité responsable principale » qui jouerait un rôle de coordination à « guichet unique » pour le gouvernement fédéral. Certains ministères peuvent aussi hésiter à assumer le rôle prépondérant à cause des conséquences sur les ressources additionnelles en jeu, et à cause de la responsabilité de surveillance des mesures de suivi dans des secteurs hors de leur propre mandat ministériel.

Malgré les conseils de l'Agence et le règlement sur la coordination par les autorités fédérales, il a été démontré que la coordination entre les multiples autorités responsables est difficile et chronophage. Par exemple, le programme permanent de surveillance mené par l'Agence a relevé plusieurs cas où les difficultés à déterminer l'autorité fédérale responsable principale ont occasionné des délais du démarrage de projets, y compris dans une commission d'évaluation conjointe sur un projet de détournement de cours d'eau en Alberta.

Il peut y avoir de nombreuses raisons à ces difficultés de coordination, notamment :

- un manque de sensibilisation des promoteurs au nouveau règlement;
- un manque d'uniformité des besoins en information entre les ministères;
- les répercussions du choix du moment des divers déclencheurs en vertu de la Loi;
- la difficulté de suivre l'échéancier prévu par la réglementation avec les ressources disponibles;
- la résistance des ministères à assumer le rôle d'autorité responsable principale dans des situations où ils deviendraient par la suite responsables du suivi ou de la surveillance dans des secteurs relevant des mandats d'autres ministères;
- la confusion engendrée par certains projets complexes quant à savoir quel ministère devrait être l'autorité responsable principale.

Substitution d'autres processus d'examen fédéraux

En vertu de la Loi, le ministre de l'Environnement a le pouvoir discrétionnaire d'approuver la substitution d'un autre processus d'examen fédéral dans le cas d'un examen par une commission d'évaluation environnementale. Le processus de substitution peut être, par exemple, un processus d'examen effectué par l'Office national de l'énergie ou par un organisme établi en vertu d'une entente en matière de revendication territoriale. La Loi prévoit également les conditions de base de la substitution et du développement des critères que le ministre doit prendre en compte avant d'approuver une demande de substitution.

La substitution pourrait entraîner une plus grande prévisibilité et une meilleure opportunité dans l'examen de certains projets et améliorer l'efficacité en diminuant le besoin d'établir une commission d'examen.

Jusqu'à présent cependant, la substitution n'a pas été utilisée. Il existe plusieurs obstacles à son application. D'abord, il faut songer à établir plusieurs différents facteurs lorsque l'on a recours à un processus de remplacement de la commission d'examen, depuis les facteurs à prendre en compte par une commission, en passant par l'aide financière aux participants et la fourniture de renseignements au moyen d'un registre public.

Prévoyant les demandes de substitution, l'Agence a établi une ébauche de critères qui énonce les exigences que le ministre prendrait en compte avant d'approuver la substitution d'un processus fédéral.

Les discussions se poursuivent avec l'Office national de l'énergie et le Bureau d'examen des répercussions environnementales en vertu de la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, pour adapter les critères aux ébauches d'ententes de substitution auprès de ces organismes d'examen. Les ententes tracent les grandes lignes des exigences du processus et les étapes à suivre par les deux parties en cas de demande de substitution. Dans le cas où le processus de substitution semblerait acceptable à chacune des parties, on établirait une entente appropriée au projet, au cas par cas.

Harmonisation de l'évaluation environnementale fédérale et autochtone

Un autre élément important de coordination et d'harmonisation de l'évaluation environnementale concerne l'augmentation des revendications territoriales et des ententes de gestion des terres avec les peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral est engagé dans des négociations dans le cadre de revendications territoriales et d'ententes de gestion territoriales auprès des Autochtones. Les négociations ont défini le besoin d'harmoniser le processus fédéral d'évaluation environnementale au processus d'évaluation prévu aux ententes. Il faut tenir compte du droit inhérent des peuples autochtones

à l'autonomie gouvernementale et des obligations du gouvernement fédéral en vertu de la Constitution.

Dans ces ententes, le gouvernement fédéral demande aux parties un engagement clair afin de réduire le chevauchement et le dédoublement des processus d'évaluation environnementale qui s'appliquent à la négociation d'ententes d'harmonisation. Tout comme dans le cas des ententes d'harmonisation fédérale-provinciale, ces ententes visent à promouvoir l'usage efficace des ressources par toutes les instances.

Harmonisation fédérale-provinciale

En vertu de la Constitution, la responsabilité de la gestion de l'environnement, y compris l'évaluation, est partagée entre les gouvernements fédérale et provinciales.

Autrefois, l'incertitude sur ces responsabilités partagées a été un enjeu majeur, et même un conflit, dans les relations fédérales-provinciales. La préoccupation principale concernait l'application de deux processus d'évaluation environnementale ou plus, à un seul projet, ce qui pouvait créer du chevauchement, du dédoublement et des efforts contradictoires des promoteurs, du public et des organismes du gouvernement. Pour aggraver le problème, alors que la plupart des provinces avaient déjà un point de contact unique pour l'évaluation environnementale, le principe fédéral d'autoévaluation signifiait que les promoteurs devaient traiter avec plusieurs ministères fédéraux pour une seule proposition. Le résultat de la coordination des processus provinciaux avec un processus mettant en cause plusieurs ministères fédéraux pourrait donner lieu à des décisions incompatibles ou ambiguës, à plus d'incertitude, et à une augmentation des coûts et des délais du projet. Par exemple, le programme permanent de surveillance de l'Agence a relevé un cas où les évaluations environnementales fédérales et provinciales d'une mine de cuivre envisagée n'ont pas été suffisamment synchronisées, si bien que le démarrage du projet a été retardé.

En s'appuyant sur les propres analyses de l'Agence et sur une étude indépendante, il semble que de 80 à 100 projets par année sont assujettis à la fois aux évaluations environnementales fédérales et provinciales en vertu de leurs lois

respectives. Bien que cela représente un faible pourcentage des projets examinés en vertu de la Loi, ces projets sont souvent hautement visibles ou occasionnent des préoccupations publiques. Les provinces examinent d'autres projets en vertu d'autres lois non reliées à l'évaluation environnementale. Certains de ces projets sont parfois soumis à la Loi et à l'évaluation environnementale fédérale.

La Loi permet au ministre de l'Environnement de conclure des ententes avec d'autres instances, afin de mieux harmoniser les approches d'évaluation environnementale et de réduire les possibilités de chevauchement, de dédoublement et de conflit improductifs.

Les enjeux fédéraux-provinciaux en relation avec l'évaluation environnementale ont évolué grandement au cours des cinq dernières années. Autrefois, l'évaluation environnementale a fait l'objet de contentieux constitutionnels et de litiges intergouvernementaux. Une des principales plaintes de l'industrie, concernant la réglementation de l'environnement au Canada, a porté sur le chevauchement entre les processus environnementaux fédéral et provinciaux. La frustration des provinces a augmenté à cause de manque de participation opportune des intervenants fédéraux aux évaluations conjointes et du manque de cohérence occasionnel des exigences fédérales en matière d'information.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont fait de grands efforts pour aborder les défis en relation avec le dédoublement et le chevauchement improductifs en s'orientant vers une plus grande harmonisation de leurs procédures d'évaluation environnementale. En 1998, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (à l'exception du Québec) a signé l'*Entente d'harmonisation pancanadienne sur l'harmonisation environnementale* et l'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale*. Cette entente est un accord-cadre qui établit une vision, des objectifs et des principes communs qui régiront le partenariat entre les instances. L'Accord sur l'harmonisation environnementale et l'Entente sur l'évaluation environnementale et d'autres ententes auxiliaires seront révisés en l'an 2000 par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

L'*Entente auxiliaire sur l'évaluation environnementale* favorise l'application efficace de l'évaluation environnementale lorsque deux gouvernements ou plus sont astreints, de par la Loi, à évaluer le même projet envisagé. Elle comprend des dispositions sur le partage des principes, sur des éléments de données communes, sur une série définie d'étapes d'évaluation ainsi qu'une disposition sur une évaluation unique et un processus d'audience publique. L'entente auxiliaire sera mise en œuvre par la conclusion d'ententes bilatérales entre l'administration fédérale et les provinces particulières. À ce jour, des ententes bilatérales ont été signées avec la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan. Des négociations sont en cours pour en conclure avec d'autres provinces.

Par l'implantation de bureaux régionaux, l'Agence a aussi favorisé une plus grande coopération et coordination informelles entre les ministères fédéraux et entre les ministères fédéraux et provinciaux.

Grâce à ces initiatives, le travail est en cours sur bon nombre de points encore en litige en relation avec l'harmonisation :

- *Choix du moment* : Pour certains projets, les informations indispensables peuvent ne pas être disponibles avant la fin de l'étape de planification. Ceci peut rendre difficile la détermination précoce quant à savoir s'il y aura un déclencheur en vertu des dispositions législatives et réglementaires désignées de la loi fédérale. Même si les tribunaux sont d'avis que les décideurs éventuels n'ont pas besoin d'attendre une demande officielle avant de mettre en marche le processus de l'évaluation environnementale, certains ministères fédéraux se sont montrés réticents à participer à une évaluation environnementale avant qu'une demande officielle n'ait déclenché le mécanisme de la Loi. On se soucie également du niveau de détail de l'information. Certains processus insistent plus sur le stade de planification, ce qui exige plus de détails et entraîne une « approbation de principe ». Des détails additionnels sont fournis à des étapes subsequentes. Certains ministères fédéraux exigent plus que des détails de planification

pour satisfaire leurs exigences réglementaires à l'étape de l'évaluation environnementale. Il existe donc des divergences sur le plan de l'exigence des détails, ce qui peut donner lieu à des retards et occasionner des frustrations au sein d'autres ministères fédéraux, organismes provinciaux et promoteurs.

- *Coordination et imputabilité* : la coordination et la coopération sont perçues comme des éléments essentiels pour assurer une approche à « guichet unique » dans le traitement des projets qui exigent un examen fédéral et provincial. Cependant, certaines provinces ont signalé qu'il y a souvent un manque de coordination entre les autorités responsables fédérales, ce qui peut donner lieu à des retards et, dans certains cas, à des positions fédérales contradictoires. En vue de renforcer la responsabilisation fédérale, les provinces ont proposé que l'on accorde une grande importance au rôle et aux responsabilités de l'Agence en vue de garantir une meilleure cohérence et une plus grande efficacité.
- *Établissement de la portée du projet/établissement de la portée de l'évaluation* : les processus fédéral et provinciaux d'évaluation environnementale adoptent souvent des approches différentes pour l'établissement de la portée du projet ou l'établissement de la portée de l'évaluation. Ces différences ont causé des difficultés dans la coordination des évaluations environnementales, dans la prise des décisions réglementaires, et dans la réalisation de l'objectif d'une évaluation unique pour chacun des projets.
- *Coordination de la participation du public* : un autre facteur qui influe sur la coopération fédérale-provinciale est la fluctuation et le choix du moment des occasions de participation publique en vertu de la Loi et de la législation provinciale. Il existe des différences entre le moment, le motif et la façon dont les processus fédéral et provinciaux font participer le public, ce qui a créé des difficultés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs plus vastes de coordination efficace et opportune des processus fédéral et provinciaux.

Options à examiner

Bon nombre des défis à une coordination et à une harmonisation plus efficaces sont effectivement abordés par les ententes bilatérales fédérales-provinciales. Cependant, plus d'efforts pourraient être consentis dans les limites du processus fédéral d'évaluation environnementale pour améliorer la coordination des autorités fédérales et harmoniser les processus d'évaluation environnementale fédéral et provinciaux. Par exemple, les options suivantes pourraient être considérées.

1. Ajouter le concept « d'autorité responsable principale » à la Loi

Le concept « d'autorité responsable principale » pourrait être ajouté à la Loi pour améliorer la cohérence en réduisant les difficultés éventuelles dans la coordination fédérale et l'harmonisation fédérale-provinciale. De plus, l'Agence pourrait se voir attribuer le pouvoir de désigner une autorité responsable principale dans les cas où les ministères ne peuvent s'entendre sur un choix. Cette option pourrait aborder réellement les questions de coordination des ministères fédéraux, de coordination de la participation du public et d'établissement de la portée de l'évaluation. Il peut aussi y avoir lieu pour l'autorité responsable principale d'attribuer la responsabilité des fonctions indispensables de suivi et de surveillance, dans les cas où le domaine est hors du mandat de l'autorité responsable principale.

2. Rehausser le rôle de coordination de l'Agence

L'Agence pourrait être chargée temporairement de la coordination dans les cas où il y a plusieurs autorités responsables et où aucune n'a été désignée principale. Ce serait une solution de rechange (ou supplémentaire) à l'approche de « l'Agence en tant qu'arbitre » proposée dans l'option précédente. Elle pourrait être utilisée pour accélérer le déclenchement d'un projet à l'étape de planification, notamment lorsque le déclencheur probable est un article d'une disposition législative ou réglementaire désignée qui surgit habituellement à une étape ultérieure du cycle du projet. Cela

serait uniquement une mesure temporaire jusqu'à la désignation d'une autorité responsable lorsque ce ministère déclenche l'application de la Loi.

Cette mesure temporaire viserait à faciliter la coordination opportune et le partage d'information et des exigences d'évaluation entre toutes les autorités fédérales et à fournir aussitôt que possible un point de rencontre aux provinces et aux promoteurs. En vertu de cette mesure, il n'y aurait pas de changements aux pouvoirs discrétionnaires des autorités responsables de déterminer la portée du projet et de l'évaluation.

3. Amender la Loi pour établir une autorité responsable unique

Une autre option possible serait une modification de la Loi pour exiger qu'il y ait une seule et unique autorité responsable déterminée pour chacun des projets. Cela simplifierait la coordination des besoins en information pour le promoteur et, en évitant la possibilité de multiples autorités responsables, éliminerait le chevauchement et le dédoublement entre les ministères fédéraux. Cette option d'autorité responsable unique simplifierait la coordination et l'harmonisation avec d'autres instances ou processus.

L'autorité responsable aurait de vastes responsabilités pour inclure une considération des intérêts et des exigences de tous les autres ministères fédéraux dans son évaluation. Tous les autres ministères fédéraux qui ont des intérêts dans le projet participeraient en tant qu'experts au cours de l'évaluation et conserveraient leurs responsabilités dans la prise de décision, y compris l'approbation des licences et l'émission des permis.

Cela pourrait être adoptée conjointement avec l'option 2 et l'Agence pourrait éventuellement obtenir le rôle de déterminer l'autorité responsable unique lorsque les ministères ne peuvent s'entendre sur un choix.

4. Désigner l'Agence comme « guichet unique » des examens conjoints fédéraux-provinciaux

Lorsqu'une évaluation provinciale est déclenchée par la Loi, l'Agence pourrait être le « guichet unique » pour la durée de l'examen. Ce rôle amènerait l'Agence à coordonner l'information provenant de tous les ministères fédéraux concernés. Les ministères fédéraux conserveraient leurs responsabilités habituelles et leurs rôles à l'exception de ce qui touche à la coordination de l'information. Cette responsabilité n'accorde aucun pouvoir nouveau à l'Agence mais lui confère seulement un rôle de coordination dans l'harmonisation de l'examen avec l'autre instance concernée.

7.2 ÉVALUATIONS DE PROJETS AYANT DES EFFETS CONNUS ET SANS CONSÉQUENCES

Les enjeux

Projets courants de petite envergure

Chaque année, environ 6 000 propositions de projets sont soumises à une évaluation environnementale en vertu de la Loi. Un problème constant, au sein de plusieurs intervenants, a été de savoir si un trop grand nombre de ces évaluations ont été requises pour des projets courants de petite envergure, dont on sait que les effets sur l'environnement seront négligeables ou dans lesquels la participation fédérale est marginale. Par exemple, certains projets soumis à une évaluation, ont été des réalisations dont les effets sur l'environnement sont connus à l'avance comme étant négligeables (réfection du revêtement de routes existantes ou le financement de projets de service communautaire pour les jeunes, par exemple). D'autres évaluations, en particulier celles entraînées par d'octroi de terres et de financement, ont été requises même si la contribution de l'administration fédérale était marginale. D'autres projets, comme le renouvellement de permis ou de licences pour des installations déjà en place, peuvent présenter un caractère répétitif ou comprendre des éléments répétitifs ou non exclusifs.

Ce modèle peut influer sur l'efficience et l'efficacité globales de la Loi. En exigeant que les ministères et organismes fédéraux utilisent les ressources limitées pour des évaluations, qui, en fin de compte, contribuent peu ou même pas du tout à la décision, les dispositions de déclenchement de la Loi peuvent faire dévier les ressources de l'évaluation et en priver d'autres projets qui soulèvent effectivement des questions légitimes liées à l'environnement. On a suggéré également que le fait de mener de si nombreuses évaluations environnementales sur des projets de petite envergure peut nuire à la qualité globale des évaluations. Les ministères se sont aussi interrogés quant à savoir si les ressources requises pour une évaluation environnementale peuvent être détournées d'autres activités, comme l'application d'autres lois ou règlements.

Tenter de relever les projets courants de petite envergure qui ne mériteraient peut-être pas des évaluations environnementales individuelles constitue un véritable défi. Il n'existe pas de liste de vérification ni de critères définis permettant de les déterminer. Certains projets, qui sont petits au point de vue de leur taille ou de leur coût financier, peuvent avoir des effets importants sur l'environnement selon leur emplacement ou d'autres circonstances. D'autres projets plus importants, situés dans des régions moins écologiquement sensibles, peuvent avoir des impacts négligeables. La véritable préoccupation consiste à savoir si les projets courants de petite envergure sont toujours planifiés et mis en œuvre de façon à éviter ou à réduire les effets négatifs.

Examens préalables par catégorie

L'examen préalable par catégorie est susceptible de réduire le temps et les ressources requises pour mener les examens préalables de nombreux projets courants de plus petite envergure ayant des effets connus. Cependant, ce mécanisme a été très peu accepté par les ministères fédéraux et seulement deux examens préalables par catégorie ont été effectués.

Il peut y avoir plusieurs raisons à cette situation. Premièrement, il s'agit d'une nouvelle approche à l'évaluation environnementale à l'échelon fédéral et le manque de connaissance peut être tout simplement une barrière à court terme. Un obstacle plus sérieux, cependant, peut être que

les autorités responsables ne perçoivent pas d'avantage à obtenir une désignation d'examen préalable par catégorie, étant donné en particulier le processus mis en jeu par l'obtention d'un modèle approuvé d'examen préalable par catégorie. À la différence d'un examen préalable courant, qui est strictement un processus d'auto-évaluation, le processus d'examen préalable par catégorie met en cause un élément d'examen public et de commentaires obligatoires ainsi qu'un examen obligatoire par l'Agence. Aussi, l'exigence de modifier un rapport d'examen préalable par catégorie, pour se conformer aux circonstances de chacun des projets, peut limiter les possibilités d'économie de temps dans la conduite des examens préalables à venir.

Options à examiner

En abordant la question importante de l'évaluation des projets courants de petite envergure ayant des effets connus et sans importance, les options suivantes devraient être envisagées :

- 1. Permettre aux ministères fédéraux d'exclure les projets courants de petite envergure de la Loi**

Les ministères fédéraux sont souvent les mieux placés pour déterminer si un projet mérite d'être soumis à une évaluation environnementale. L'autorisation pourrait être accordée aux ministères fédéraux, pour tous les projets soumis à des déclencheurs, de déterminer les projets qui exigent une évaluation environnementale. Les projets considérés comme ayant peu ou pas d'effets environnementaux éventuels pourraient être exclus d'évaluations plus poussées, à la suite d'une simple sélection préalable sur le plan administratif. Les critères d'exclusion des projets pourraient comprendre l'envergure du projet; l'expérience antérieure avec des projets similaires; le manque de vulnérabilité de l'environnement receveur; l'absence prévue d'effets importants et l'absence de préoccupations de la part du public. Les mécanismes possibles dont les ministères pourraient se servir pour fonder leurs décisions pourraient être l'élaboratoire de procédures standardisées de fonctionnement, de codes de pratiques standards ou l'application de l'évaluation environnementale stratégique.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL



20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

LE PROCESSUS D'APPROBATION DE L'EXAMEN PRÉALABLE PAR CATÉGORIE

Le processus par lequel un rapport type d'examen préalable par catégorie est établi et déclaré peut constituer la principale obstacle à son utilisation plus fréquente. Une autorité responsable (AR) doit :

- définir la catégorie de projets à laquelle le rapport type d'examen préalable par catégorie s'appliquera;
- fournir une description générique des projets de cette catégorie;
- relever toutes les autorités responsables qui peuvent intervenir dans de tels projets et les « déclencheurs » précis en vertu de l'article 5 de la Loi;
- décrire l'environnement généralement concerné par cette catégorie de projets.

Le rapport type d'examen préalable par catégorie doit également contenir une description de chacun des éléments du processus de l'examen préalable, soit :

- le type et l'éventail des effets sur l'environnement liés à cette catégorie de projets, comprenant les effets cumulatifs;
- les mesures d'atténuation utilisées, et leur faisabilité sur le plan technique et économique;
- les critères et les normes pour déterminer la portée des effets sur l'environnement;
- les facteurs à examiner dans l'évaluation;
- les facteurs et les méthodes à utiliser pour l'évaluation des effets cumulatifs sur l'environnement et des effets des défaillances et accidents;
- les conclusions et recommandations pertinentes en relation avec les examens préalables de projets de cette catégorie.

Un aperçu de la manière dont l'examen préalable du projet doit être mené est également requis, y compris la prise en compte de tous les facteurs locaux.

La Loi stipule ensuite que l'autorité responsable soumette le rapport type d'examen préalable par catégorie à l'Agence pour approbation et déclaration en tant que rapport d'examen préalable par catégorie. L'Agence doit ensuite publier un avis dans la *Gazette du Canada* invitant le public à faire des commentaires sur la pertinence d'utiliser le rapport type d'examen préalable par catégorie soumis. Si, à la suite de l'examen de tous les commentaires reçus, l'Agence approuve le rapport type d'examen préalable par catégorie, elle doit publier la déclaration dans la *Gazette du Canada* et rendre le rapport type d'examen préalable par catégorie disponible au public.

Cette option pourrait comprendre une disposition accordant au ministre de l'Environnement le pouvoir d'exiger une évaluation environnementale de tout projet soumis à un déclencheur, fondée sur la préoccupation publique ou sur l'avis d'autres ministères fédéraux.

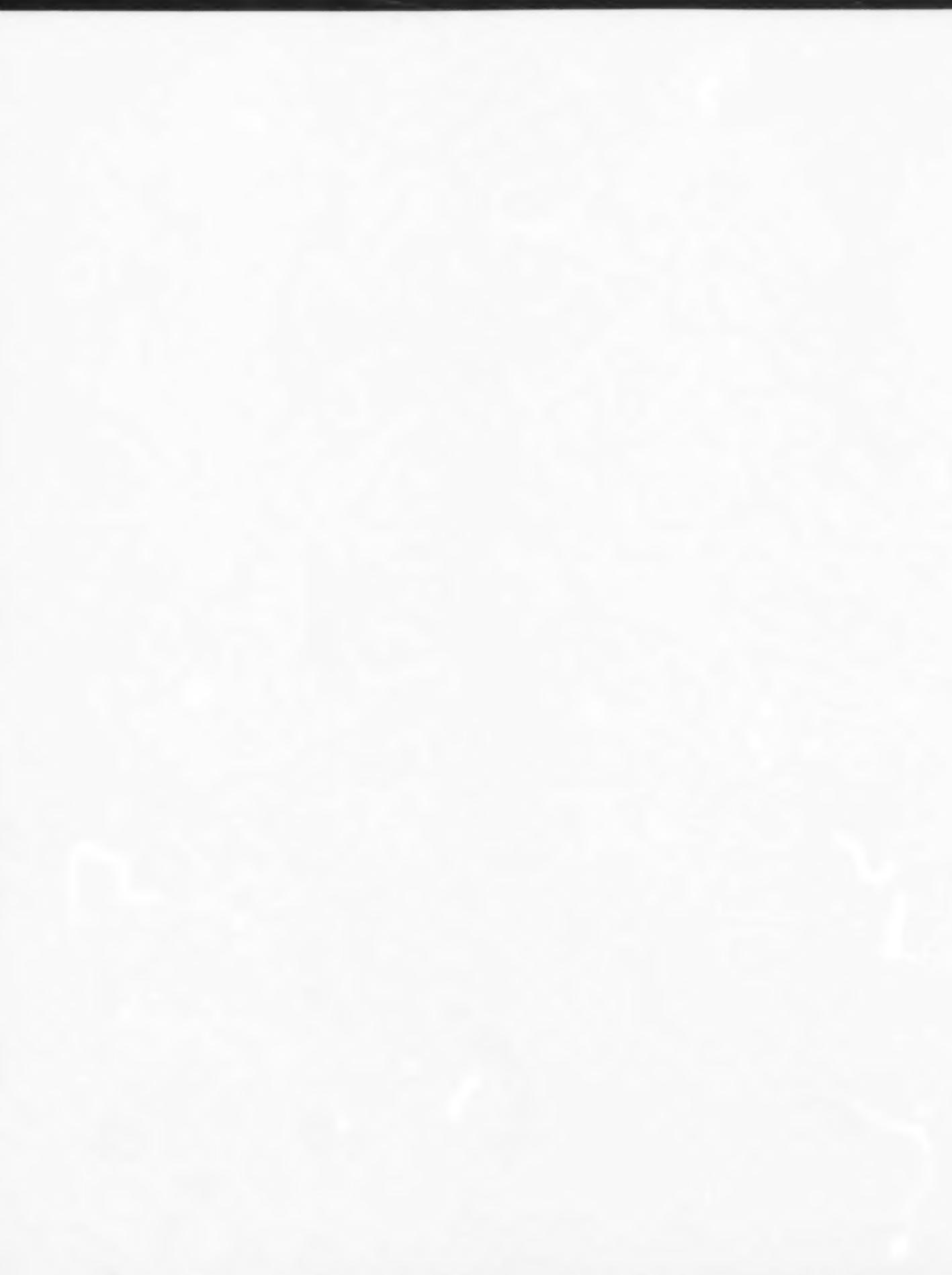
2. Concentrer l'attention sur les projets importants au moyen d'un règlement sur une « participation fédérale minimale »
Un règlement sur une « participation fédérale minimale » exclurait les projets auxquels la contribution de l'autorité responsable au projet est marginale. La Loi permet le développement en fonction d'un règlement de participation fédérale marginale, mais la formulation de l'autorité réglementaire de la détermination de

l'autorité de rendre des règlements limite l'application de la loi et a rendu impossible l'établissement d'un règlement fonctionnel.

Cette option exigerait l'accord de toutes les autorités responsables éventuelles, sur les critères permettant de déterminer quand leur participation autorisant l'exécution d'un projet est « minimale ». Des critères précis et quantitatifs devraient être formulés pour chacun des trois déclencheurs hors promoteur de l'article 5 de la Loi (finances, cession de terres domaniales, règlement).

3. Élargir la liste d'exclusion

Le *Règlement sur la liste d'exclusion* pourrait être élargi pour inclure bon nombre de catégories de projets courants de petite envergure dont on sait qu'ils ont des effets minimes sur



LE PROCESSUS D'APPROBATION DE L'EXAMEN PRÉALABLE PAR CATÉGORIE

Le processus par lequel un rapport type d'examen préalable par catégorie est approuvé et déclaré peut constituer le principal obstacle à son utilisation plus fréquente. Une autorité responsable (AR) doit :

- définir la catégorie de projets à laquelle le rapport type d'examen préalable par catégorie s'appliquera;
- fournir une description générique des projets de cette catégorie;
- relever toutes les autorités responsables qui peuvent intervenir dans de tels projets et les « déclencheurs » précis en vertu de l'article 5 de la Loi;
- décrire l'environnement généralement concerné par cette catégorie de projets.

Le rapport type d'examen préalable par catégorie doit également contenir une description de chacun des éléments du processus de l'examen préalable, soit :

- le type et l'éventail des effets sur l'environnement liés à cette catégorie de projets, comprenant les effets cumulatifs;
- les mesures d'atténuation utilisées, et leur faisabilité sur le plan technique et économique;
- les critères et les normes pour déterminer la portée des effets sur l'environnement;
- les facteurs à examiner dans l'évaluation;
- les facteurs et les méthodes à utiliser pour l'évaluation des effets cumulatifs sur l'environnement et des effets des défaillances et accidents;
- les conclusions et recommandations pertinentes en relation avec les examens préalables de projets de cette catégorie.

Un aperçu de la manière dont l'examen préalable du projet doit être mené est également requis, y compris la prise en compte de tous les facteurs locaux.

La Loi stipule ensuite que l'autorité responsable soumette le rapport type d'examen préalable par catégorie à l'Agence pour approbation et déclaration en tant que rapport d'examen préalable par catégorie. L'Agence doit ensuite publier un avis dans la *Gazette du Canada* invitant le public à faire des commentaires sur la pertinence d'utiliser le rapport type d'examen préalable par catégorie soumis. Si, à la suite de l'examen de tous les commentaires reçus, l'Agence approuve le rapport type d'examen préalable par catégorie, elle doit publier la déclaration dans la *Gazette du Canada* et rendre le rapport type d'examen préalable par catégorie disponible au public.

Cette option pourrait comprendre une disposition accordant au ministre de l'Environnement le pouvoir d'exiger une évaluation environnementale de tout projet soumis à un déclencheur, fondée sur la préoccupation publique ou sur l'avis d'autres ministères fédéraux.

2. Concentrer l'attention sur les projets importants au moyen d'un règlement sur une « participation fédérale minimale »
Un règlement sur une « participation fédérale minimale » exclurait les projets auxquels la contribution de l'autorité responsable au projet est marginale. La Loi permet le développement en fonction d'un règlement de participation fédérale marginale, mais la formulation de l'autorité réglementaire de la détermination de

l'autorité de rendre des règlements limite l'application de la loi et a rendu impossible l'établissement d'un règlement fonctionnel.

Cette option exigerait l'accord de toutes les autorités responsables éventuelles, sur les critères permettant de déterminer quand leur participation autorisant l'exécution d'un projet est « minimale ». Des critères précis et quantitatifs devraient être formulés pour chacun des trois déclencheurs hors promoteur de l'article 5 de la Loi (finances, cession de terres domaniales, règlement).

3. Élargir la liste d'exclusion

Le Règlement sur la liste d'exclusion pourrait être élargi pour inclure bon nombre de catégories de projets courants de petite envergure dont on sait qu'ils ont des effets minimes sur

l'environnement. Ceci pourrait donner lieu à l'établissement de catégories de projets (réalisations en relation avec des ouvrages) dont on pourrait démontrer (à la satisfaction du gouverneur en conseil) qu'ils ne sont pas susceptibles de causer des effets environnementaux négatifs importants.

4. Simplifier les procédures des examens préalables par catégorie

Les procédures visant l'obtention de la désignation d'un rapport type d'examen préalable par catégorie pourraient être simplifiées pour favoriser une plus grande utilisation de cet outil. Par exemple, l'exigence de publier le rapport type envisagé dans la *Gazette du Canada*, pour examen et commentaires publics avant la désignation officielle, pourrait être allégée ou même annulée. La désignation officielle d'examen préalable par catégorie pourrait se faire par inscription à l'Index fédéral des évaluations (Index), après consultation appropriée auprès du public.

Enfin, on pourrait abolir l'obligation de rédiger un rapport de projet chaque fois que l'examen préalable par catégorie est utilisé.

7.3 OPPORTUNITÉ

Les enjeux

On se préoccupe de l'opportunité du processus fédéral d'évaluation environnementale sur la synchronisation des dispositions de déclenchement de la Loi et sur l'incertitude dans l'ordonnancement des évaluations. Par exemple, certains groupes ont soutenu que l'évaluation environnementale comme outil de planification précoce n'a pas été réalisée étant donné le choix du moment de l'application de certaines des dispositions de déclenchement de la Loi. Une importance spéciale est accordée aux cas où les déclencheurs « interviennent » c'est-à-dire l'après-propos de l'application de la Loi, dans le cadre du progrès du déroulement du projet et, dans certains cas, de l'examen provincial. L'examen de surveillance de la conformité de l'Agence a dénoté que plus du tiers des examens préalables échantillonés avaient été amorcés à la fin ou vers la fin du processus de planification. Plusieurs ministères participant à l'examen ont donné à

entendre qu'un nombre important de leurs examens préalables est effectué trop tardivement, dans le processus de planification, pour que l'évaluation environnementale exerce une influence sur le projet. Par exemple, l'approbation du financement ne peut pas être accordée officiellement avant les étapes finales de la conception et de l'élaboration du projet.

Une application rapide de l'évaluation environnementale peut permettre une meilleure coordination avec les autres instances. Un exemple de cette situation a été l'examen préalable effectué sur un parc d'industries alimentaires envisagé sur une propriété riveraine de 57 acres, où le déclenchement précoce par l'autorité responsable fédérale a facilité une approche coopérative et coordonnée efficace avec les autorités provinciales.

En ce qui a trait au déclencheur des dispositions législatives et réglementaires désignées, les demandes de permis et d'approbations lancent souvent une évaluation environnementale après que toutes les autres activités de planification du promoteur ont été effectuées. Par exemple, dans une étude de cas d'un projet d'exploitation de pétrole extracotier menée dans le cadre du programme de surveillance permanente, la décision tardive du promoteur de mettre à exécution des activités de rejet en mer a donné lieu à la nécessité d'élaborer une étude d'examen préalable après qu'un examen par une commission ait déjà été mené sur le même projet.

Dans le cadre de leurs stratégies sur le développement durable, certains ministères ont modifié leurs méthodes de fonctionnement pour mieux tenir compte de la Loi. L'approche proactive consistant à compléter l'évaluation environnementale stratégique au cours de l'élaboration des politiques facilite le déclenchement ultérieur et la mise en œuvre efficiente de l'évaluation environnementale du projet.

Une autre préoccupation, en relation avec le choix du moment, est l'ordonnancement incertain et en grande partie imprévisible des études approfondies qui peut donner lieu à des délais et à des augmentations de coûts.

Options à examiner

En cherchant à améliorer l'opportunité, la prévisibilité et la cohérence du processus fédéral d'évaluation environnementale, on pourrait tenir compte des orientations suivantes.

1. Mettre en valeur l'évaluation environnementale comme outil de planification

On pourrait tirer bien plus d'avantages de la contribution possible de l'évaluation environnementale à la planification et à la prise de décision. Les ministères pourraient examiner leurs politiques afin de renforcer le lien entre l'évaluation environnementale stratégique et l'évaluation de projets ou modifier leurs méthodes de fonctionnement pour mieux tenir compte de la Loi. Ceci a déjà été fait par certains ministères qui déclenchent une évaluation environnementale à l'étape de la planification du projet, bien avant que leurs processus ministériels d'émission de permis soient amorcés. Dans le cadre de leurs stratégies sur le développement durable, d'autres ministères pourraient suivre cet exemple et assumer la responsabilité de regarder sur le plan intérieur pour trouver des moyens de déclencher la Loi à un moment plus propice dans le cycle du projet.

Les besoins en information pour l'évaluation environnementale pourraient être modifiés afin d'exiger des renseignements en matière de planification, plutôt que des détails plus précis souvent exigés pour l'attribution de permis. Ainsi, on s'attendrait des ministères qu'ils prennent des décisions en matière d'évaluation environnementale sans avoir à recueillir des renseignements reliés aux permis.

2. Élaborer des échéanciers pour les études approfondies

Comme pour les commissions d'examen, des échéanciers pourraient être élaborés pour les études approfondies afin de fournir des objectifs des étapes d'ordonnancement du processus, sous la direction de l'autorité responsable et de l'Agence. Les échéanciers prendraient vraisemblablement la forme de directives plutôt que de règlements, ce qui créerait la flexibilité de répondre aux caractéristiques du projet et de créer une harmonisation avec les échéanciers provinciaux.

Les échéanciers pourraient apporter une plus grande part de certitude et de prévisibilité aux études approfondies pour tous les participants.

3. Adopter une approche intégrée « automatique » du déclencheur lié aux dispositions législatives et réglementaires désignées

Pour favoriser le recours à l'évaluation environnementale dès la phase de planification des projets, les ministères fédéraux pourraient adopter une approche intégrée du déclencheur lié aux dispositions législatives et réglementaires désignées dans le cas des évaluations qui relèvent que du secteur fédéral seulement. Une autorité fédérale responsable d'un déclencheur particulier du règlement agirait comme si une évaluation environnementale s'imposait pour tous les projets pouvant être assujettis au déclencheur. L'engagement du ministère à l'égard de l'évaluation du projet se poursuivrait à moins qu'il ne soit décidé que le projet n'est pas assujetti au déclencheur en question.

Cette option est conforme aux ententes bilatérales d'harmonisation déjà signées avec certaines provinces ou sur le point de l'être. En vertu de ces ententes, les deux instances acceptent de s'informer l'une l'autre, dès que possible, de la décision d'assumer ou de vraisemblablement assumer la responsabilité de l'évaluation environnementale d'un projet.

Cette approche pourrait s'étendre au sein du gouvernement fédéral, soit par des changements législatifs, soit par l'établissement de politiques et s'appliquerait aux évaluations de nature fédérale seulement.

7.4 DÉTERMINATION DE LA PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Les enjeux

La détermination de la portée est un élément important de l'évaluation environnementale. Elle établit, tôt dans le processus, les limites de l'évaluation environnementale et fait converger l'évaluation vers les problèmes pertinents, contribuant ainsi à l'efficacité et à l'efficience globales du processus. Il y a trois aspects à la détermination de la portée :

- La « *portée du projet* » vise la détermination des aspects d'une exploitation ou d'une activité dont les interactions avec l'environnement doivent être évaluées. La Loi prévoit une définition précise de projet et des dispositions pour aider à déterminer le projet à évaluer.
- La « *portée de l'évaluation* » porte sur la détermination des éléments de l'environnement qui peuvent être modifiés par le projet ou qui peuvent interagir autrement avec le projet. La portée de l'évaluation comprend aussi la détermination des autres aspects de la planification de l'évaluation environnementale (comme le but du projet, la nécessité du projet, les solutions de rechange au projet, les moyens de rechange pour mener à bien le projet et les mesures d'atténuation) qui doivent être inclus dans l'évaluation environnementale.
- La « *portée des facteurs* » permet de déterminer l'étendue géographique ainsi que la durée et l'ampleur de l'analyse.

La détermination de la portée est apparue comme un des défis méthodologiques les plus pressants en vertu de la Loi, et comme une source d'incertitude et d'imprévisibilité dans l'ensemble du processus. Par exemple, elle met en cause des jugements subjectifs sur les limites spatiales et temporelles d'un projet. Avec des projets mettant en jeu à la fois des instances fédérales et provinciales, les limites de la portée établies par la partie fédérale peuvent aussi être perçues par les provinces comme une intrusion dans une compétence provinciale.

Plusieurs contestations et décisions judiciaires récentes se sont articulées autour du déroulement de la détermination de la portée de l'évaluation en vertu de la Loi. Des questions ont été soulevées sur l'application par les autorités responsables de leur pouvoir discrétionnaire concernant la détermination de la portée du projet, de la portée de l'évaluation et de la portée des facteurs. Les décisions du tribunal peuvent aider à clarifier la question concernant les paramètres à l'intérieur desquels le pouvoir discrétionnaire des autorités responsables peut raisonnablement s'appliquer. Par ailleurs, les modalités ci-dessous peuvent ajouter à la précision.

Options à examiner

Les praticiens de l'évaluation environnementale considèrent en général que l'approche la plus efficace, pour résoudre les problèmes de détermination de la portée de l'évaluation, est de pratiquer une évaluation environnementale de haute qualité. Pour aider les praticiens, les options suivantes pourraient être considérées.

1. Fournir une définition plus claire de la Loi

La Loi pourrait être modifiée pour clarifier la définition des termes en relation avec la détermination de la portée de l'évaluation afin de fournir plus de cohérence et de prévisibilité dans l'évaluation des effets. Par exemple, la définition de « projet » pourrait clarifier la relation entre un « ouvrage » et « l'exercice d'une activité concrète liée à un ouvrage ». Dans le même ordre d'idées, la définition « d'effets environnementaux » pourrait fournir plus d'éclaircissements sur les réalisations à étudier et traiter de la prise en compte possible des effets socio-économiques et culturels. L'élaboration de toute nouvelle définition, cependant, devrait se faire avec soin pour garantir que cette nouvelle définition n'engendre pas une intrusion dans d'autres compétences et ne porte pas atteinte au principe de l'auto-évaluation.

2. Soutenir l'expérience et la formation du praticien

L'Agence pourrait fournir une aide additionnelle aux praticiens sur la détermination de la portée de l'évaluation, en particulier pour tenir compte des enjeux juridictionnels. Par exemple, l'Agence pourrait s'attacher à :

- encourager les autorités responsables à participer aux évaluations dès le début;
- animer les réunions ou les ateliers sur la détermination de la portée lorsque plusieurs autorités responsables sont en cause;
- utiliser le modèle des ententes bilatérales là où la portée la plus vaste de l'évaluation est adoptée pour satisfaire les besoins de deux instances;

- utiliser les normes de l'Association canadienne de normalisation ou un autre type de politique des meilleures pratiques pour aider les praticiens à définir comment établir la portée des projets et de l'évaluation.

7.5 APPLICATION DE LA LOI À DES PROJETS À L'EXTÉRIEUR DU CANADA

Les enjeux

Dans leurs activités d'évaluation environnementale de projets à l'extérieur du Canada, les organismes gouvernementaux fédéraux comme l'Agence canadienne de développement international ou le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont tout intérêt à s'assurer que leurs évaluations répondent aux normes internationales et tiennent compte des sensibilités internationales. Le *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*, qui est entré en vigueur en novembre 1996, a été élaboré pour garantir que les projets à l'extérieur du Canada se conforment à l'esprit et aux principes de la Loi. Le Règlement adapte le processus défini par la Loi pour mieux respecter la souveraineté des États étrangers, pour garantir que les évaluations environnementales sont effectuées conformément au droit international et pour permettre la souplesse nécessaire afin de satisfaire les conditions diverses des États étrangers.

Cependant, malgré les efforts pour adapter le processus défini par la Loi, plusieurs défis importants sont apparus :

- Les dispositions de déclenchement de la Loi ont été élaborées pour être utilisées au Canada et elles ne sont pas toujours appropriées à des situations à l'extérieur de ses frontières. Par exemple, certains projets internationaux présentant des possibilités d'effets importants n'entraînent pas de déclenchement en vertu de la Loi. Réciproquement, des évaluations environnementales sont requises pour certains projets qui ont seulement un impact minimal ou dans lesquels le Canada n'est qu'un participant mineur.

- Le déclencheur financier est celui que l'on utilise le plus fréquemment dans le cas de projets à l'extérieur du Canada. Sa terminologie ainsi que la définition de termes importants, notamment de « projet » et de « promoteur » ont soulevé des difficultés quant à l'opportunité d'effectuer une évaluation.
- Tout comme pour les projets à l'intérieur du Canada, de nombreuses évaluations environnementales de projets à l'extérieur du Canada sont déclenchées trop tardivement dans le processus pour que l'évaluation contribue de façon valable à la planification de projet.
- Certains pays étrangers perçoivent la demande de mener une évaluation environnementale en vertu de la loi canadienne comme un empiétement sur leur souveraineté, même si l'évaluation découle d'une demande d'aide financière au Canada pour permettre l'exécution du projet. Dans ces circonstances, l'approche du Canada a été perçue comme paternaliste et constituant un défi au droit du pays de gérer ses ressources et de déterminer ses besoins.

Parfois, il manque des renseignements adéquats, accessibles et d'autorité en vue d'établir la portée de l'évaluation du projet, d'évaluer les effets cumulatifs ou de garantir que l'atténuation des effets et le suivi se fassent en fonction des besoins, sans empiéter sur la souveraineté du pays.

- Dans certains pays étrangers dans lesquels des organismes d'aide canadiens sont en service, la participation du public n'est pas aussi estimée qu'au Canada. La participation du public est évitée ou strictement restreinte à cause d'un manque de tradition dans ce domaine, d'un manque d'alphabétisme adéquat ou de limites sociales à la participation, comme les rôles sexuels dans la société.
- Il existe une incertitude sur l'emplacement approprié d'un registre public pour un projet à l'extérieur du Canada. Par exemple, devrait-il être situé sur le site du projet, au Canada, ou aux deux endroits?

Options à examiner

En abordant les nouvelles préoccupations au sujet du règlement régissant les projets à l'extérieur du Canada et en tentant d'apporter plus de prévisibilité et de cohérence au processus fédéral d'évaluation environnementale, les initiatives suivantes pourraient être examinées :

- 1. Amender les dispositions de la Loi prévoyant l'établissement de règlements et le règlement existant sur les projets à réaliser à l'extérieur du Canada**

Le règlement sur les projets à réaliser à l'extérieur du Canada pourrait être modifié pour le rendre plus approprié aux types de projets réalisés à l'extérieur du Canada et aux conditions dans lesquelles ils sont menés. Par exemple, les dispositions réglementaires de la Loi pourraient être étendues, pour accorder plus de souplesse à la réglementation afin de s'écarter du régime d'évaluation environnemental national et de l'exclure ou pour tenir compte des projets déclenchés par l'aide officielle au développement. En vertu de cette approche, les déclencheurs de la Loi et les exigences de participation du public pourraient être rendus plus conformes aux activités internationales et les circonstances permettant l'utilisation de l'information tirée d'autres processus d'évaluation environnementale pourraient être assouplies.

- 2. Établir un règlement sur une participation fédérale minimale**

Une réglementation sur une participation fédérale minimale pourrait établir l'échelon de participation canadienne requis dans un projet international pour déclencher une évaluation environnementale. Cela pourrait prendre la forme de l'exclusion de projets en fonction du seuil de financement (ou en fonction du pourcentage du financement total) ou plus simplement en tenant compte du fait que le gouvernement canadien participant a ou non un pouvoir décisif sur le projet.

- 3. Amender les dispositions de façon à augmenter la souplesse à l'égard de l'utilisation des autres processus**

Les dispositions de la Loi permettant l'utilisation d'information tirée des autres processus d'évaluation se sont révélées difficiles à adapter dans le cas des projets à l'extérieur du Canada. Il faudrait modifier ces dispositions pour augmenter la souplesse et éviter ainsi le chevauchement avec le processus d'évaluation d'une autre instance ou d'un organisme international. Les critères établis à la suite de l'élaboration de ces dispositions devraient se moduler sur les normes et les exigences internationales.

- 4. Élaborer une liste d'exclusion et une liste d'inclusion distinctes**

Une réglementation sur une liste d'exclusion distincte pourrait être élaborée pour les projets à l'extérieur du Canada afin d'exclure les projets qui ont des effets minimes sur l'environnement. Dans le même ordre d'idées, une liste d'inclusion distincte pourrait aussi être élaborée pour les projets non saisis actuellement par la Loi, mais qui peuvent causer des impacts nuisibles importants, comme les projets en relation avec la foresterie.

- 5. Clarifier la terminologie et les définitions**

Les questions soulevées laissent entendre un besoin possible d'amender la Loi et les règlements pour améliorer la clarté et l'uniformité de la mise en œuvre. Certains articles doivent être révisés pour en clarifier l'application, uniformiser les deux attributions en matière de conclusion d'ententes internationales et examiner l'évaluation à d'autres échelons qu'à ceux de l'examen préalable ou de la commission d'examen.

7.6 LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Les enjeux

Révisions par des commissions ou des médiateurs

Jusqu'ici, le ministre n'a pas eu recours à ses pouvoirs discrétionnaires pour soumettre un projet à une commission d'examen ou à un médiateur dans le cas d'effets transfrontaliers. L'utilisation de ces pouvoirs discrétionnaires se heurte à plusieurs obstacles. Par exemple, les attributions qui peuvent être exercées selon le texte peuvent être perçues comme une intrusion dans un domaine de compétence provinciale, où le gouvernement fédéral n'a d'autre autorité que celle que lui confère la Loi pour influencer la décision sur un projet. De même, le ministre n'a d'autres choix que de renvoyer le projet devant un médiateur ou une commission d'examen; il ne peut, par exemple, recourir à une option moins « draconienne », par exemple demander une étude approfondie ou un examen préalable.

Études approfondies

Le rôle décisionnel du ministre en ce qui a trait aux études approfondies est perçu par certains comme problématique. Lorsqu'il reçoit une étude approfondie pour laquelle l'Agence a sollicité les commentaires du public, le ministre peut renvoyer le projet à l'autorité responsable pour qu'elle prenne les mesures nécessaires si le projet n'est pas susceptible d'avoir des effets négatifs importants ou s'il est susceptible d'avoir des effets négatifs importants qui ne peuvent pas être justifiés. Dans le premier cas, l'autorité responsable peut poursuivre le projet; dans le second cas, elle ne le peut pas. La seule autre option pour le ministre est de renvoyer le projet proposé devant une commission d'examen, ce qui peut être fait si la préoccupation du public est élevée, s'il subsiste des incertitudes quant aux effets environnementaux ou si le projet présente des effets potentiels importants.

Les deux points à considérer sont les suivants :

- l'incertitude pour l'industrie et les provinces qu'entraîne la possibilité de voir un projet renvoyé à une commission d'évaluation après la tenue d'une étude approfondie;
- le choix limité de décisions offertes au ministre sur réception d'une étude approfondie.

Plusieurs intervenants, notamment dans le secteur industriel, ont indiqué que l'un des inconvénients du processus d'étude approfondie est qu'un long processus d'examen par une commission d'examen ou un médiateur peut quand même suivre le dépôt de l'étude, malgré tous les efforts consentis par le promoteur. Certains ont indiqué qu'ils préféreraient une décision positive ou négative immédiate plutôt que d'avoir à faire face aux frais et aux délais supplémentaires entraînés par l'examen par une commission. Certains ont également exprimé une préférence pour le renvoi immédiat devant une commission d'examen, sans passer par l'étape préliminaire de l'étude approfondie, coûteuse en temps et en ressources.

Avant que le ministre ne reçoive les résultats de l'étude approfondie, l'Agence aura travaillé avec l'autorité responsable et toute autre autorité fédérale en vue de résoudre les questions soulevées par le public. Dans certains cas, cette réponse prendra la forme d'un rapport d'étude approfondie que les différents ministères et le promoteur considèrent valable et prêt pour approbation, mais que plusieurs intervenants l'ayant commenté jugent qu'il ne répond pas à leurs préoccupations. Lorsqu'il reçoit le rapport, si le ministre est sensible aux préoccupations soulevées par le public, ses options sont limitées : l'étude peut être transmise à l'autorité responsable pour action, ou elle peut être renvoyée pour examen par une commission ou une médiation. Le ministre n'a pas la possibilité de rejeter une étude approfondie ou d'imposer des conditions pour résoudre les questions en suspens, même s'il considère que le renvoi à l'examen par une commission ou à une médiation n'est pas justifié concernant les questions non résolues.

Options à examiner

Le rôle le plus approprié du ministre de l'Environnement est une question primordiale dans la revitalisation du processus fédéral d'évaluation environnementale. Les options suivantes pourraient être envisagées :

- 1. Modifier les pouvoirs discrétionnaires du ministre pour lui donner une plus grande latitude**

En vertu de l'article 28 de la Loi, le ministre peut renvoyer un projet à un médiateur ou à une commission d'examen s'il estime soit que le projet peut entraîner des effets environnementaux négatifs importants, soit que les préoccupations du public le justifient. Toutefois, il existe des circonstances dans lesquelles il serait plus approprié de procéder à une étude approfondie plutôt qu'à un examen par une commission. Des critères précis pourraient être définis pour que cette détermination se fasse de manière cohérente. Par exemple, les effets environnementaux pourraient ne pas être suffisamment importants pour justifier un examen par une commission d'évaluation, mais plus importants que ce qui est habituellement traité dans le cadre d'un examen préalable. De même, les préoccupations du public peuvent être suffisantes pour justifier la tenue d'une étude approfondie plutôt que d'un examen préalable, sans toutefois justifier l'examen par une commission ou une médiation. Ajouter aux pouvoirs discrétionnaires du ministre la possibilité de demander une étude approfondie lui donnerait la souplesse d'établir le niveau d'examen le mieux approprié à un projet particulier.

- 2. Modification du processus d'étude approfondie pour donner plus de latitude au ministre**

Pour contribuer à améliorer la qualité des évaluations environnementales et à atténuer en partie l'incertitude associée au processus d'étude approfondie, des modifications pourraient être apportées au processus de façon à donner au ministre de l'Environnement une plus grande souplesse dans le choix des prochaines étapes.

Un élément important est le choix du moment où le ministre détermine qu'un projet faisant l'objet d'une étude approfondie doit être soumis à un examen par une commission. En vertu de l'approche actuelle, cette décision peut être prise en tout temps, durant le déroulement de l'étude ou après le dépôt du rapport. Il serait toutefois possible d'envisager permettre au ministre de ne prendre cette décision que durant la préparation de l'étude approfondie. Passé un certain point, par exemple le dépôt du rapport d'étude par l'autorité responsable, le renvoi à une commission d'examen ne serait plus possible. Ceci permettrait d'enlever l'incertitude pesant actuellement sur le promoteur, l'autorité responsable et les autres intervenants à l'effet qu'un projet pourrait devoir être soumis à la fois à une étude approfondie et à un examen par une commission. Si cette approche était retenue, le ministre pourrait devoir toutefois disposer de pouvoirs additionnels afin d'assurer que les études approfondies continuent d'être menées avec rigueur.

8. Amélioration de la qualité des évaluations environnementales

Les occasions de traiter la qualité des évaluations environnementales dans le cadre d'un processus fédéral amélioré d'évaluation environnementale sont examinées dans quatre secteurs importants :

- champ d'application de la Loi;
- effets cumulatifs;
- suivi;
- surveillance.

8.1 CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

Les enjeux

Certaines questions reviennent souvent quant à l'élargissement d'application de la Loi à certains organismes qui en sont présentement exclus.

Le déclencheur lié au territoire

Plusieurs ministères fédéraux ont soulevé une question de limites possibles provenant de l'alinéa 5(1)c) de la Loi, concernant le déclencheur lié au territoire. Dans certains cas, un ministère peut céder une terre à une tierce partie dans le but de permettre la réalisation d'un projet. En vertu du déclencheur actuel à cet égard, le fait d'accorder une terre déclenche une évaluation environnementale. Cependant, une fois le bail établi, il n'y a pas lieu d'effectuer une évaluation environnementale des projets ultérieurs sur les terres louées, même si le gouvernement fédéral demeure propriétaire (à moins de la venue d'un autre déclencheur de la Loi).

Sociétés d'État et administrations portuaires

Au moment de la rédaction et de l'adoption de la Loi, les sociétés d'État et certaines administrations portuaires ont été exclues de son champ d'application, du fait qu'elles évoluaient dans un environnement concurrentiel et qu'elles étaient en concurrence avec des entreprises du secteur privé. La Loi contient toutefois une disposition (paragraphe 59 j) prévoyant l'établissement d'un règlement ou de règlements couvrant la tenue des évaluations environnementales et les programmes du suivi relatifs aux projets réalisés par les sociétés d'État.

En réponse à des questions soulevées depuis quelques années par différentes organisations concernant l'absence de réglementation sur l'évaluation environnementale des projets réalisés

par des sociétés d'État, l'Agence a demandé à son Comité consultatif de la réglementation multipartite de procéder à l'examen des missions et des objectifs d'affaires des différentes sociétés d'État, ainsi que de leurs politiques d'évaluation environnementale, puis de proposer des recommandations portant sur des approches possibles en vue de l'établissement de régimes d'évaluation environnementale pour les sociétés d'État et les administrations portuaires. Le Comité a ainsi analysé différentes options de régimes d'évaluation environnementale qui pourraient s'appliquer aux sociétés d'État. Bien qu'aucune stratégie globale n'ait été développée pour les sociétés d'État, une réglementation portuaire a été développée et approuvée.

Territoires autochtones

Les peuples autochtones s'inquiètent également du fait que les dispositions transfrontalières de la Loi n'ont pas été appliquées, signalant que certains projets pouvant affecter les terres des réserves pourraient aller de l'avant sans aucune évaluation environnementale. La formulation du texte de la Loi semble interdire au ministre d'appliquer l'article 48, l'une des dispositions de la Loi traitant des évaluations environnementales transfrontalières, dans toute situation impliquant une autorité fédérale.

En vertu de l'article 10 de la Loi, les projets comportant un déclencheur de financement fédéral et devant être réalisés sur le territoire d'une réserve doivent être évalués conformément au règlement découlant du paragraphe 59 l). Toutefois, ce règlement n'a pas été élaboré, et il n'existe actuellement aucune exigence législative stipulant que les projets financés par le gouvernement fédéral sur le territoire d'une réserve doivent être assujettis à une évaluation environnementale. Les tentatives de rédaction d'une telle réglementation n'ont pas abouti, en partie en raison de la diversité de points de vue des Autochtones et de questions de règle au sein des quelque 630 Premières Nations. À titre provisoire, un protocole d'entente a été élaboré avec treize ministères et organismes fédéraux, afin de garantir que ceux-ci effectuent des évaluations environnementales conformes à la Loi pour les projets qu'ils financent dans les réserves indiennes.

Quels que soient les défis qu'elles posent, les occasions d'explorer d'avantage les besoins et les approches potentiellement fructueuses ne doivent pas être négligées dans l'examen quinquennal. L'examen offre l'occasion d'entendre ce que les Premières Nations ont à dire, par l'entremise de leurs organisations régionales et nationales. La possibilité pour le gouvernement fédéral d'accroître l'autonomie gouvernementale des Premières Nations par un tel règlement constituerait une avancée importante, pourvu que les Premières Nations acceptent l'initiative dans le cadre d'un partenariat entre gouvernements, et que les éléments de la réglementation soient culturellement appropriés.

La *Loi concernant la gestion des terres des Premières Nations*, promulguée en 1999, constitue un développement important à cet égard. En vertu de cette loi, certaines Premières Nations disposant d'une autonomie gouvernementale mettront au point des principes et des procédures d'évaluation environnementale pour les terres de leur réserve. L'Agence aide les Premières Nations à développer ces nouveaux régimes d'évaluation environnementale, une approche qui pourrait constituer une alternative pratique aux exigences de l'article 10 de la Loi.

Projets d'importance nationale ou internationale

On a soulevé le fait que certains types d'activités ou de projets particuliers pouvant entraîner des effets sur l'environnement (par ex. l'importation ou l'exportation de technologies ou de substances particulières) ne déclenchent pas d'évaluation environnementale en vertu de la Loi. Certains groupes ont suggéré que cette lacune soit comblée par l'établissement d'un nouveau déclencheur en vertu de la Loi ou par l'expansion du *Règlement sur la liste d'inclusion de la Loi* ou du *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* au moyen de catégories additionnelles de projets ou d'activités considérés comme « projets d'importance nationale ou internationale ».

D'autre part, on a signalé que la Loi (en vertu des articles 46 à 48) accorde au ministre la discréption d'exiger une évaluation environnementale par une commission dans le cas d'un projet pour lequel aucune autre décision fédérale ne

l'ordonne, s'il croit que le projet risque d'entraîner des effets négatifs sur l'environnement.

Options à examiner

La qualité de l'évaluation environnementale peut être augmentée par une application juste et efficace de la Loi. Les options suivantes valent qu'on s'y intéresse.

1. Amender la Loi pour inclure les projets sur des terres fédérales louées

Le déclencheur lié aux terres de la Loi pourrait être modifié et s'étendre à tous les projets situés sur des terres domaniales louées par d'autres parties, et non seulement à des projets situés sur des terres louées dès le début. Ainsi, on s'assurerait que les effets environnementaux des projets des terres fédérales seraient pris en compte par les locataires même en l'absence d'un autre déclencheur fédéral.

2. Extension du champ d'application de la Loi aux organismes et conseils fédéraux, ainsi qu'aux sociétés d'État

L'élaboration d'un règlement approprié aux différentes sociétés d'État pourrait se faire rapidement, en tenant compte des particularités de chacune, y compris la reconnaissance de leur position concurrentielle.

Cette option permettrait de répondre à une recommandation faite par le Commissaire à l'environnement et au développement durable dans son rapport de 1998, qui invitait l'Agence à accélérer l'élaboration de règlement permettant d'étendre le champ d'application de la Loi à une plus large gamme d'activités fédérales.

3. Résolution des questions entourant l'absence d'évaluations environnementales pour les projets financés par le gouvernement fédéral sur les terres des réserves

L'Agence pourrait continuer de travailler avec les Premières Nations et leurs organisations représentatives en vue d'élaborer des procédures d'évaluation environnementale pour les projets recevant une aide financière du gouvernement fédéral et devant être réalisés sur le territoire des réserves. L'objectif réside dans l'établissement d'un régime d'évaluation qui tiendrait compte des

responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale et de ses responsabilités générales envers les peuples autochtones, tout en respectant les connaissances écologiques traditionnelles des Premières Nations et des processus de prise de décision propres à leur culture.

4. Amender la Loi pour la rendre applicable à tous les projets financés par le gouvernement fédéral et réalisés sur les terres des réserves

Le champ d'application de la Loi pourrait être étendu à tous les projets financés par le gouvernement fédéral sur les réserves, en abolissant l'exemption qui existe présentement en vertu de l'article 10. Comme il a été proposé au point 3, la responsabilité de la conduite des évaluations environnementales en vertu de la Loi pourrait être harmonisée avec le processus d'évaluation environnementale des organisations autochtones lorsque celles-ci ont mis en place un régime approprié d'évaluation environnementale.

8.2 EFFETS CUMULATIFS

Les enjeux

Des questions sont souvent soulevées au sujet des modifications à long terme qui peuvent survenir, non seulement à cause d'un seul projet ou activité envisagés, mais par suite des effets combinés sur l'environnement d'activités et de projets successifs. Lorsqu'on les considère dans cette perspective, les effets différentiels peuvent être importants, même s'ils ne le sont pas lorsqu'on les considère isolément.

Chacune des évaluations environnementales menées en vertu de la Loi doit inclure les éléments suivants : « les effets environnementaux du projet, y compris ceux causés par les accidents ou défaillances pouvant en résulter, et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement » [alinéa 16(1)a].

La détermination de la portée est une étape décisive dans la considération des effets cumulatifs. Si certaines caractéristiques environnementales sont exclues de l'évaluation, certains effets cumulatifs peuvent être ignorés. Il peut également être

difficile, dans certaines évaluations, de comprendre complètement les projets à venir. Un certain encadrement peut être requis par les autorités responsables sur la manière d'obtenir l'information sur les projets envisagés, dans la zone d'étude de l'évaluation. Une compréhension globale des divers processus d'approbation des autres gouvernements serait également précieuse de sorte que les autorités responsables puissent déterminer la possibilité de réaliser des projets futurs.

La prise en compte des effets cumulatifs soulève des difficultés méthodologiques importantes, comme notamment quant à la manière et au moment de mener des évaluations à l'échelle régionale. En vertu de la Loi actuelle, les évaluations environnementales ne sont déclenchées que par les propositions de projets. Il se peut, toutefois, que des examens régionaux plus vastes des activités et propositions de développement dans un écosystème ou une région géographique, soient davantage en mesure d'aborder le développement durable au cours de la planification, d'utiliser au mieux l'expertise scientifique et le savoir locaux, et d'énoncer des exigences plus cohérentes à l'intention de l'industrie. Au cours d'évaluations récentes, par exemple, une proposition de projet qui a déclenché l'évaluation environnementale en vertu de la Loi a succédé à plusieurs autres projets similaires dans la région qui n'avaient pas déclenché le processus fédéral, et qui n'avaient pas exigé une évaluation des effets cumulatifs. Dans ce cas, la perception était celle d'un fardeau de responsabilité inégal pour le promoteur du projet final.

Il y a également la question importante liée aux problèmes de compétences en ce qui concerne les effets cumulatifs. Le fait d'établir que d'autres actions peuvent avoir un impact est susceptible d'entraîner des critiques voulant que le gouvernement fédéral empiète sur les compétences provinciales ou municipales. Des situations peuvent aussi se produire où les projets fédéraux sont écartés à cause des effets cumulatifs, pendant que d'autres projets contribuant aux effets cumulatifs obtiennent l'autorisation de poursuivre parce qu'ils ne font pas l'objet d'une législation qui tient compte des effets cumulatifs.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

**THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED
TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST
REPRODUCTIVE QUALITY**

**USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES
REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN
A COMPLETE READING OF THE TEXT.**

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

**LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN
DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE
REPRODUCTION**

**LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES
LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN
D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL**



20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

EVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS : UTILISATION DES TERRES ET DECHARGES DE MINES

Dans le cas d'une nouvelle mine de cuivre à ciel ouvert, une évaluation des effets cumulatifs a été menée pour examiner les effets en relation avec deux projets importants : l'utilisation des terres et les décharges de mines. En plus de l'évaluation environnementale fédérale, on a dû mener une évaluation en vertu d'un processus provincial d'évaluation environnementale. Même si l'évaluation des effets cumulatifs était requise uniquement par le processus fédéral, les deux parties se sont entendues sur la méthodologie à utiliser pour l'examen conjoint.

La petite « empreinte » (superficie du terrain occupée) de la mine a simplifié la tâche de la détermination de la portée de l'évaluation, en particulier en ce qui concerne les effets cumulatifs possibles. Les problèmes de l'utilisation des terres étaient limités à des pertes différentielles de forêts et de l'habitat du poisson et de la faune. La gravité des effets était minimisée à cause de la petite empreinte de la mine et de l'utilisation d'une route existante ainsi que son emprise liée à l'installation de la plus grande partie de l'infrastructure de l'énergie et du transport. L'étendue des rejets dans l'atmosphère était limitée par la topographie environnante. Le lieu éloigné du projet et l'étendue spatiale limitée des effets réduisaient aussi le nombre de projets pouvant avoir des interactions avec la mine. Deux projets, qui satisfaisaient à la définition « autres projets » de la Loi, ont été relevés: une proposition visant à récupérer du bois d'œuvre immergé dans un réservoir voisin et des activités forestières terrestres en cours et envisagées.

La décharge de mine donnait lieu à des niveaux de qualité de l'eau réglementés, réduisant ainsi considérablement la possibilité d'effets en aval. L'application efficace de mesures d'atténuation signifiait que les effets cumulatifs n'étaient pas jugés importants et qu'ils n'auraient pas d'impacts sur les utilisateurs. Dans le même ordre d'idées, la proposition de draguer ou de récupérer d'une autre façon le bois d'œuvre immergé au cours de la création du réservoir, serait approuvée seulement si ses effets étaient traitables et qu'ils n'avaient pas d'effets sur les utilisateurs, lorsqu'ils seraient considérés au même titre que les effets de la mine. L'étendue de la perte de forêt, de faune et d'habitat aquatique causée par la création du réservoir n'était pas facile à déterminer, puisque les renseignements historiques de base n'étaient pas disponibles, mais des estimations faisaient état d'une perte de 10 000 à 15 000 ha. Avec une empreinte de seulement 575 ha, la contribution de la mine aux pertes régionales était considérée comme négligeable, temporaire et susceptible d'être atténuée. Une comparaison similaire des activités forestières indiquait aussi que ses effets sur le bassin hydrographique n'étaient pas importants.

Cet exercice d'évaluation des effets cumulatifs a démontré qu'un vaste projet avoisinant peut éclipser la contribution des effets cumulatifs d'un projet envisagé, mais relativement plus petit; l'atténuation des effets locaux peut être suffisante pour améliorer les effets cumulatifs; la géographie peut restreindre les limites spatiales.

Une préoccupation additionnelle concerne la disponibilité de l'information sur laquelle fonder une évaluation des effets cumulatifs, et la question de savoir qui devrait être responsable de fournir cette information.

Options à examiner

Des progrès intéressants ont été réalisés sur plusieurs fronts en fournissant de bons conseils aux praticiens dans ce secteur méthodologique, mais d'autres initiatives pourraient être considérées dans le contexte de l'examen quinquennal.

1. Fournir une définition claire de la Loi

La Loi pourrait être amendée pour clarifier la définition « d'effets environnementaux » et fournir une définition « d'effets cumulatifs » afin de faciliter l'établissement de la portée des évaluations nécessitant une évaluation des effets cumulatifs.

2. Favoriser une plus grande coordination avec les autres instances

Les questions liées aux sphères de compétence concernant le traitement des effets environnementaux cumulatifs, notamment

la coordination précoce des efforts de détermination de la portée de l'évaluation, pourraient être considérés plus directement dans des ententes d'harmonisation et des évaluations conjointes. La possibilité de mener conjointement des évaluations environnementales régionales dans des écosystèmes ou des régions précises pourrait également être considérée en tant qu'approche en matière de politique.

3. Assurer l'orientation et fournir du matériel de formation

On pourrait établir des lignes directrices attribuant la responsabilité de la collecte de l'information sur les effets cumulatifs et de sa mesure. Les directives pourraient également traiter de l'intégration de l'information des évaluations régionales à l'évaluation des effets cumulatifs des projets.

8.3 SUIVI

Les enjeux

Un suivi efficace est un élément essentiel d'un processus valable d'évaluation environnementale. En vertu de la Loi, un programme de suivi permet :

- de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
- de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs.

Le suivi permet ainsi d'améliorer la qualité et l'efficacité des processus d'évaluation environnementale, d'y intégrer l'imputabilité et d'assurer que des mesures efficaces de protection de l'environnement sont mises en place.

SUIVI ET SURVEILLANCE

Dans le cadre d'une entente majeure faisant suite à l'examen d'un projet de mine d'or, on a inclus des éléments de suivi importants. Ils prévoient un engagement à des mesures d'atténuation et un cadre de travail tenant compte des préoccupations des Premières Nations. Les parties à l'entente regroupaient plusieurs conseils des Premières Nations, le promoteur du projet et les gouvernements du Canada et de l'Ontario. L'entente établit des mécanismes de mise en œuvre ainsi que l'appui financier nécessaire aux mesures de suivi à l'achèvement du projet. On prévoit également une disposition d'évaluation indépendante de la mise en œuvre des ententes.

La surveillance de la conformité effectuée par l'Agence montre que la moitié des 77 examens préalables faisant partie de l'échantillon comportaient une description des exigences du suivi. L'examen a fait ressortir d'importants défis à relever pour améliorer la qualité des évaluations environnementales par un suivi efficace, notamment :

- *Application* : Il n'y a ni consensus ni directives claires sur les types de projets, parmi les quelque 6 000 évalués chaque année, nécessitant un programme de suivi.
- *Rôle et responsabilités de la direction* : La question de l'assignation d'une responsabilité de suivi à un promoteur hors des limites de son mandat doit être examinée plus à fond. Les activités de coordination entre les différents ministères fédéraux sont souvent inadéquates, et ces mêmes ministères n'ont souvent pas les ressources financières et humaines nécessaires pour mener des programmes de suivi à plus long terme.
- *Contenu des programmes de suivi* : La conception, la mise en œuvre et l'examen des programmes du suivi par les ministères et les promoteurs manquent de cohérence. Les connaissances tirées des évaluations environnementales et des programmes de suivi ne sont ni assimilées ni partagées efficacement.
- *Attribution des permis et application de la loi* : Les ministères fédéraux qui n'ont pas la responsabilité de renouveler ou d'émettre des permis ou des licences éprouvent des difficultés à assurer le respect des engagements de suivi prévus aux évaluations environnementales, surtout à plus long terme.

Les problèmes d'application inconstante, de coordination entre les organismes fédéraux et de surveillance de l'application rencontrés dans les programmes de suivi semblent découler d'un manque généralisé de réglementation, de lignes directrices, de normes ou de procédures touchant la conception et la mise en œuvre des programmes de suivi.

ÉVALUATION DES EFFETS CUMULATIFS : UTILISATION DES TERRES ET DÉCHARGES DE MINES

Dans le cas d'une nouvelle mine de cuivre à ciel ouvert, une évaluation des effets cumulatifs a été menée pour examiner les effets en relation avec deux enjeux majeurs : l'utilisation des terres et les décharges de mines. En plus de l'évaluation environnementale fédérale, on a dû mener une évaluation en vertu d'un processus provincial d'évaluation environnementale. Même si l'évaluation des effets cumulatifs était requise uniquement par le processus fédéral, les deux parties se sont entendues sur la méthodologie à utiliser pour l'examen conjoint.

La petite « empreinte » (superficie du terrain occupée) de la mine a simplifié la tâche de la détermination de la portée de l'évaluation, en particulier en ce qui concerne les effets cumulatifs possibles. Les problèmes de l'utilisation des terres étaient limités à des pertes différentielles de forêts et de l'habitat du poisson et de la faune. La gravité des effets était minimisée à cause de la petite empreinte de la mine et de l'utilisation d'une route existante ainsi que son emprise liée à l'installation de la plus grande partie de l'infrastructure de l'énergie et du transport. L'étendue des rejets dans l'atmosphère était limitée par la topographie environnante. Le lieu éloigné du projet et l'étendue spatiale limitée des effets réduisaient aussi le nombre de projets pouvant avoir des interactions avec la mine. Deux projets, qui satisfaisaient à la définition « autres projets » de la Loi, ont été relevés: une proposition visant à récupérer du bois d'œuvre immergé dans un réservoir voisin et des activités forestières terrestres en cours et envisagées.

La décharge de mine donnait lieu à des niveaux de qualité de l'eau réglementés, réduisant ainsi considérablement la possibilité d'effets en aval. L'application efficace de mesures d'atténuation signifiait que les effets cumulatifs n'étaient pas jugés importants et qu'ils n'auraient pas d'impacts sur les utilisateurs. Dans le même ordre d'idées, la proposition de draguer ou de récupérer d'une autre façon le bois d'œuvre immergé au cours de la création du réservoir, serait approuvée seulement si ses effets étaient traitables et qu'ils n'avaient pas d'effets sur les utilisateurs, lorsqu'ils seraient considérés au même titre que les effets de la mine. L'étendue de la perte de forêt, de faune et d'habitat aquatique causée par la création du réservoir n'était pas facile à déterminer, puisque les renseignements historiques de base n'étaient pas disponibles, mais des estimations faisaient état d'une perte de 10 000 à 15 000 ha. Avec une empreinte de seulement 575 ha, la contribution de la mine aux pertes régionales était considérée comme négligeable, temporaire et susceptible d'être atténuée. Une comparaison similaire des activités forestières indiquait aussi que ses effets sur le bassin hydrographique n'étaient pas importants.

Cet exercice d'évaluation des effets cumulatifs a démontré qu'un vaste projet avoisinant peut éclipser la contribution des effets cumulatifs d'un projet envisagé, mais relativement plus petit; l'atténuation des effets locaux peut être suffisante pour améliorer les effets cumulatifs; la géographie peut restreindre les limites spatiales.

Une préoccupation additionnelle concerne la disponibilité de l'information sur laquelle fonder une évaluation des effets cumulatifs, et la question de savoir qui devrait être responsable de fournir cette information.

Options à examiner

Des progrès intéressants ont été réalisés sur plusieurs fronts en fournissant de bons conseils aux praticiens dans ce secteur méthodologique, mais d'autres initiatives pourraient être considérées dans le contexte de l'examen quinquennal.

1. Fournir une définition claire de la Loi

La Loi pourrait être amendée pour clarifier la définition « d'effets environnementaux » et fournir une définition « d'effets cumulatifs » afin de faciliter l'établissement de la portée des évaluations nécessitant une évaluation des effets cumulatifs.

2. Favoriser une plus grande coordination avec les autres instances

Les questions liées aux sphères de compétence concernant le traitement des effets environnementaux cumulatifs, notamment

la coordination précoce des efforts de détermination de la portée de l'évaluation, pourraient être considérés plus directement dans des ententes d'harmonisation et des évaluations conjointes. La possibilité de mener conjointement des évaluations environnementales régionales dans des écosystèmes ou des régions précises pourrait également être considérée en tant qu'approche en matière de politique.

3. Assurer l'orientation et fournir du matériel de formation

On pourrait établir des lignes directrices attribuant la responsabilité de la collecte de l'information sur les effets cumulatifs et de sa mesure. Les directives pourraient également traiter de l'intégration de l'information des évaluations régionales à l'évaluation des effets cumulatifs des projets.

8.3 SUIVI

Les enjeux

Un suivi efficace est un élément essentiel d'un processus valable d'évaluation environnementale. En vertu de la Loi, un programme de suivi permet :

- de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
- de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs.

Le suivi permet ainsi d'améliorer la qualité et l'efficacité des processus d'évaluation environnementale, d'y intégrer l'imputabilité et d'assurer que des mesures efficaces de protection de l'environnement sont mises en place.

SUIVI ET SURVEILLANCE

Dans le cadre d'une entente majeure faisant suite à l'examen d'un projet de mine d'or, on a inclus des éléments de suivi importants. Ils prévoient un engagement à des mesures d'atténuation et un cadre de travail tenant compte des préoccupations des Premières Nations. Les parties à l'entente regroupaient plusieurs conseils des Premières Nations, le promoteur du projet et les gouvernements du Canada et de l'Ontario. L'entente établit des mécanismes de mise en œuvre ainsi que l'appui financier nécessaire aux mesures de suivi à l'achèvement du projet. On prévoit également une disposition d'évaluation indépendante de la mise en œuvre des ententes.

La surveillance de la conformité effectuée par l'Agence montre que la moitié des 77 examens préalables faisant partie de l'échantillon comportait une description des exigences du suivi. L'examen a fait ressortir d'importants défis à relever pour améliorer la qualité des évaluations environnementales par un suivi efficace, notamment :

- *Application* : Il n'y a ni consensus ni directives claires sur les types de projets, parmi les quelque 6 000 évalués chaque année, nécessitant un programme de suivi.
- *Rôle et responsabilités de la direction* : La question de l'assignation d'une responsabilité de suivi à un promoteur hors des limites de son mandat doit être examinée plus à fond. Les activités de coordination entre les différents ministères fédéraux sont souvent inadéquates, et ces mêmes ministères n'ont souvent pas les ressources financières et humaines nécessaires pour mener des programmes de suivi à plus long terme.
- *Contenu des programmes de suivi* : La conception, la mise en œuvre et l'examen des programmes du suivi par les ministères et les promoteurs manquent de cohérence. Les connaissances tirées des évaluations environnementales et des programmes de suivi ne sont ni assimilées ni partagées efficacement.
- *Attribution des permis et application de la loi* : Les ministères fédéraux qui n'ont pas la responsabilité de renouveler ou d'émettre des permis ou des licences éprouvent des difficultés à assurer le respect des engagements de suivi prévus aux évaluations environnementales, surtout à plus long terme.

Les problèmes d'application inconstante, de coordination entre les organismes fédéraux et de surveillance de l'application rencontrés dans les programmes de suivi semblent découler d'un manque généralisé de réglementation, de lignes directrices, de normes ou de procédures touchant la conception et la mise en œuvre des programmes de suivi.

Options à examiner

Dans la recherche de l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales, il est possible de renforcer la capacité de suivi afin de favoriser l'apprentissage continu et l'imputabilité du public tout au long du processus.

Dans ce but, les options suivantes pourraient être envisagées :

- 1. Elaboration de lignes directrices ou de procédures, accompagnées de la formation appropriée, afin de fournir une orientation plus claire aux promoteurs et aux ministères fédéraux**

Une approche non réglementaire consisterait, pour l'Agence, à travailler avec les autorités responsables à l'élaboration de directives et de procédures visant à l'amélioration du suivi. Une procédure opérationnelle ou des directives sectorielles pourraient permettre de clarifier la façon dont le suivi doit être effectué par les différents ministères et le moment opportun. Une telle procédure établirait des règles communes à l'ensemble des autorités responsables et une base de référence permettant au Commissaire à l'environnement et au développement durable d'évaluer la conformité.

L'un des rôles de l'Agence consiste à offrir de la formation aux autres ministères, à les guider dans l'application de la Loi et à les encourager et les appuyer dans la rédaction de leurs propres manuels de formation. Un programme de formation sur le suivi, fondé sur les directives ou les procédures établies, pourrait être mis en place de concert avec les autorités responsables, permettant ainsi de partager les meilleures pratiques sur l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de suivi.

- 2. Renforcer le rôle du suivi**

La Loi pourrait être amendée pour renforcer les exigences de suivi de façon à améliorer la qualité des évaluations environnementales. Par exemple, les programmes de suivi pourraient être obligatoires dans le cas des études approfondies et des examens par des commissions. Les autorités responsables pourraient relier les exigences de suivi à l'utilisation des systèmes d'évaluation environnementale.

8.4 SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ À LA LOI ET DE LA QUALITÉ DES ÉVALUATIONS

Les enjeux

Le respect de la Loi est une responsabilité commune à plusieurs participants au processus. Les ministères évaluent les conséquences environnementales de leurs gestes et tiennent compte de ces conséquences dans leurs décisions. Pour sa part, l'Agence assure la cohérence et la qualité des évaluations environnementales touchant le gouvernement fédéral.

Le rapport 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable, intitulé *L'évaluation environnementale – Un outil de première importance pour le développement durable* pointe plusieurs secteurs dans lesquels l'évaluation environnementale doit être améliorée, notamment :

- amélioration de la qualité des rapports d'examen préalable;
- adoption d'une approche plus constante des projets et des effets potentiels devant être évalués;
- collecte d'information sur les résultats des évaluations environnementales;
- surveillance de la conformité et de la qualité des évaluations environnementales.

Dans sa réponse au rapport du commissaire, l'Agence a indiqué qu'elle dirigeait les travaux d'élaboration d'un cadre de surveillance de la conformité qui regrouperait des renseignements permettant de déterminer si les évaluations environnementales sont menées conformément à la Loi et selon de bonnes pratiques.

L'Agence a terminé la préparation du Cadre de surveillance de la conformité en juillet 1998. Il repose sur les principes et les approches normalisés en vigueur pour la conduite des revues au sein de l'administration fédérale, y compris l'évaluation des programmes et des vérifications en profondeur. Il a été conçu de façon à permettre de traiter l'ensemble des questions de conformité à la Loi, de saines pratiques d'évaluation environnementale et de qualité de l'évaluation environnementale.

Options à examiner

On pourrait améliorer la qualité des évaluations environnementales en renforçant le rôle du suivi dans le processus d'ensemble. Les options valables pourraient comprendre ce qui suit.

- 1. Établissement d'un programme d'assurance de la qualité dans l'ensemble des ministères fédéraux**

Dans le cadre de la structure actuelle de la Loi, on pourrait établir un programme d'assurance de la qualité dans l'ensemble des ministères fédéraux, comprenant un mécanisme de surveillance continue de la conformité à la Loi et de la qualité globale des évaluations. L'Agence étudie actuellement cette option et en discute avec tous les ministères. Un programme d'assurance de la qualité pourrait offrir une orientation et établir des normes minimales obligatoires de cohérence des procédures internes et des

exigences de présentation. De plus, le programme permettrait aux ministères d'établir des indicateurs de rendement des évaluations environnementales qui pourraient être incorporés aux stratégies de développement durable de chaque ministère. Le programme fournirait également à l'Agence les renseignements dont elle a besoin pour développer le matériel de formation et d'orientation, les politiques et les règlements.

- 2. Amendements de la Loi pour y inclure un mécanisme d'assurance de la qualité**

La Loi pourrait être modifiée pour y inclure un mécanisme permettant de vérifier la conformité et la qualité des évaluations sur une base continue. Cet amendement obligerait les autorités responsables à participer à un programme d'assurance de la qualité coordonné par l'Agence.

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL



20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

9. Accroissement des occasions de participation du public

La possibilité d'accroître les occasions de participation du public dans un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale peut être envisagée dans trois secteurs principaux :

- participation du public aux évaluations environnementales;
- participation des Autochtones aux évaluations environnementales;
- accès à l'information recueillie dans le cadre des évaluations environnementales.

9.1 PARTICIPATION DU PUBLIC AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les enjeux

Examens préalables

Les examens préalables, qui comptent pour plus de 99 p. 100 de toutes les évaluations environnementales conduites en vertu de la Loi, ne requièrent pas la participation du public. Certains groupes soutiennent que cette approche n'est pas en accord avec l'esprit ni avec les objectifs de la Loi; d'autres soutiennent que la plupart des examens préalables portent sur des projets courants de petite envergure qui n'ont pas d'effets environnementaux et qui ne suscitent pas l'intérêt du public.

Les groupes communautaires et environnementaux ont fait part de leur insatisfaction générale face à leur expérience de participation aux examens préalables, signalant l'absence d'avis, le manque de temps pour se préparer et le manque d'occasions de se faire entendre. La situation s'est détériorée davantage suite à des difficultés techniques éprouvées par les ministères et le

public avec l'Index fédéral des évaluations environnementales.

Études approfondies

Dans le cas des études approfondies, il y a eu des questions sur la portée et le moment des occasions de participation qui pourraient avoir lieu plus tôt dans le processus et permettre une participation plus substantielle du public, ainsi que sur l'impact des commentaires du public sur les décisions prises à propos des projets.

Certains groupes se font également de plus en plus pressants sur la question d'un élargissement du financement aux participants, en particulier dans le cas des études approfondies, compte tenu du type de projets faisant l'objet de ces études et du niveau de préoccupation manifesté par le public face à ces projets.

Examens par une commission

L'examen mené par une commission formée en vertu de la Loi est un processus non judiciaire et non contradictoire afin d'encourager une participation plus ouverte et non officielle du public. On s'interroge sur le fait qu'un examen mené conjointement avec une autre instance ou en vertu d'un autre processus d'examen prenne une tournure plus judiciaire parfois intimidante pour les participants du public.

Les commissions d'examen sont établies afin de donner un avis aux décideurs gouvernementaux. Il arrive que le public ne comprenne pas toujours que la commission a un rôle consultatif plutôt que décisionnel et manifeste son mécontentement lorsque la réponse du gouvernement ne reprend pas toutes les recommandations de la commission.

Le maintien du financement de la participation du public aux examens par une commission a reçu une attention considérable. Les membres et les présidents des commissions publiques d'examen signalent constamment que le financement des participants constitue un outil efficace d'engagement des groupes touchés par le projet proposé dans le processus d'examen. Les groupes d'intérêt public ont demandé que du financement soit également mis

INNOVATION DANS LA PARTICIPATION DU PUBLIC À UNE ÉTUDE APPROFONDIE

Une étude approfondie récente en vue de la construction d'une route pour une communauté autochtone isolée a fait l'objet d'une participation particulièrement importante du public. Après la rédaction du rapport de l'étude approfondie, l'Agence a tenu deux rencontres publiques afin d'obtenir des commentaires oraux en plus des commentaires écrits déjà obtenus. Le processus de consultation faisait suite à une demande de la collectivité.

9. Accroissement des occasions de participation du public

La possibilité d'accroître les occasions de participation du public dans un processus fédéral renouvelé d'évaluation environnementale peut être envisagée dans trois secteurs principaux :

- participation du public aux évaluations environnementales;
- participation des Autochtones aux évaluations environnementales;
- accès à l'information recueillie dans le cadre des évaluations environnementales.

9.1 PARTICIPATION DU PUBLIC AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les enjeux

Examens préalables

Les examens préalables, qui comptent pour plus de 99 p. 100 de toutes les évaluations environnementales conduites en vertu de la Loi, ne requièrent pas la participation du public. Certains groupes soutiennent que cette approche n'est pas en accord avec l'esprit ni avec les objectifs de la Loi; d'autres soutiennent que la plupart des examens préalables portent sur des projets courants de petite envergure qui n'ont pas d'effets environnementaux et qui ne suscitent pas l'intérêt du public.

Les groupes communautaires et environnementaux ont fait part de leur insatisfaction générale face à leur expérience de participation aux examens préalables, signalant l'absence d'avis, le manque de temps pour se préparer et le manque d'occasions de se faire entendre. La situation s'est détériorée davantage suite à des difficultés techniques éprouvées par les ministères et le

INNOVATION DANS LA PARTICIPATION DU PUBLIC À UNE ÉTUDE APPROFONDIE

Une étude approfondie récente en vue de la construction d'une route pour une communauté autochtone isolée a fait l'objet d'une participation particulièrement importante du public. Après la rédaction du rapport de l'étude approfondie, l'Agence a tenu deux rencontres publiques afin d'obtenir des commentaires oraux en plus des commentaires écrits déjà obtenus. Le processus de consultation faisait suite à une demande de la collectivité.

public avec l'Index fédéral des évaluations environnementales.

Études approfondies

Dans le cas des études approfondies, il y a eu des questions sur la portée et le moment des occasions de participation qui pourraient avoir lieu plus tôt dans le processus et permettre une participation plus substantielle du public, ainsi que sur l'impact des commentaires du public sur les décisions prises à propos des projets.

Certains groupes se font également de plus en plus pressants sur la question d'un élargissement du financement aux participants, en particulier dans le cas des études approfondies, compte tenu du type de projets faisant l'objet de ces études et du niveau de préoccupation manifesté par le public face à ces projets.

Examens par une commission

L'examen mené par une commission formée en vertu de la Loi est un processus non judiciaire et non contradictoire afin d'encourager une participation plus ouverte et non officielle du public. On s'interroge sur le fait qu'un examen mené conjointement avec une autre instance ou en vertu d'un autre processus d'examen prenne une tournure plus judiciaire parfois intimidante pour les participants du public.

Les commissions d'examen sont établies afin de donner un avis aux décideurs gouvernementaux. Il arrive que le public ne comprenne pas toujours que la commission a un rôle consultatif plutôt que décisionnel et manifeste son mécontentement lorsque la réponse du gouvernement ne reprend pas toutes les recommandations de la commission.

Le maintien du financement de la participation du public aux examens par une commission a reçu une attention considérable. Les membres et les présidents des commissions publiques d'examen signalent constamment que le financement des participants constitue un outil efficace d'engagement des groupes touchés par le projet proposé dans le processus d'examen. Les groupes d'intérêt public ont demandé que du financement soit également mis

à la disposition des participants dans le cas des études approfondies. Le Comité consultatif de la réglementation prévoit également des possibilités d'allégement des procédures de demande de financement et d'approbation. Malheureusement, les contraintes financières constituent un facteur important à considérer dans l'orientation future de ce programme.

Une autre question, plus large, touche l'encouragement à la participation des peuples autochtones dans le processus d'examen. La question comporte d'importantes ramifications constitutionnelles et culturelles et continue de représenter l'un des défis les plus importants posés à la Loi. Les peuples autochtones croient qu'ils devraient participer qu'aux processus décisionnels plutôt qu'au processus consultatif.

Médiation

Bien qu'aucune médiation n'ait eu lieu en vertu de la Loi, le processus est porteur de promesses pour l'amélioration de la participation du public et pour la réduction des coûts des évaluations environnementales, tant sur le plan temporel que financier. Il peut toutefois y avoir plusieurs obstacles à son utilisation.

Dans un premier temps, la médiation ne peut être utilisée en vertu de la Loi que dans le cas de propositions de projets qui sont susceptibles de comporter des effets environnementaux importants ou de générer des préoccupations importantes au sein du public. Ces projets tendent à être relativement importants, impliquant des questions complexes, de la controverse et une polarisation des opinions. En arriver à une entente sur ces questions par un processus de médiation apparaît très difficile.

Dans un deuxième temps, les conditions très strictes qui doivent être mises en place avant qu'une médiation ne puisse débuter découragent son utilisation. Par exemple, il doit y avoir accord concernant des parties au processus de médiation et sur les points qui seront soumis à l'examen.

Troisièmement, nombre de projets qui pourraient bénéficier du processus de médiation sont aussi ceux qui sont assujettis à une évaluation provinciale. Or, le processus de médiation ne semble pas se prêter à des évaluations conjointes

fédérales-provinciales, compte tenu du fait que chacun des gouvernements doit ensuite prendre ses propres décisions après l'évaluation.

Enfin, certains groupes peuvent avoir des réticences à accepter une médiation, puisque la conséquence d'un échec est le renvoi devant une commission d'examen. Devant cette possibilité, certains participants peuvent préférer éviter le temps supplémentaire et l'incertitude du processus de médiation et aller directement à l'examen en commission, un processus qui leur est plus familier.

Options à examiner

Dans la recherche du renforcement de la participation du public au processus d'évaluation environnementale, un certain nombre d'options peuvent être envisagées.

1. Amélioration de la participation publique aux examens préalables

Dans l'application actuelle de la Loi, les autorités responsables consultent le public sur certains examens préalables, mais non sur tous, fondant habituellement leurs décisions sur le degré de préoccupation du public. Les exigences d'information de base pour tous les examens préalables pourraient être rendues publiques, par exemple par l'entremise de l'Index fédéral des évaluations environnementales, lequel ne fournirait que des données de base sur les projets. Les autres exigences d'information publique et les occasions de consultations pourraient être établies par des documents d'orientation et pourraient varier selon la complexité de l'examen préalable.

De plus, on pourrait améliorer la participation du public aux examens préalables en établissant des critères permettant de déterminer les différents types d'examens préalables pouvant tirer profit d'une consultation publique. Les critères pourraient être réunis sous forme de lignes directrices, en fonction de la gravité des effets biophysiques et des effets sociaux qui y sont associés, la complexité du projet ou le degré de préoccupation du public. L'exigence de consultation publique pourrait être introduite par des outils d'orientation et la conformité volontaire, ou rendue obligatoire pour certains

projets par un règlement découlant de la Loi. Selon le degré de participation requis, le niveau de consultation publique pourrait aller d'un simple avis, dans le cas d'un projet simple, à des rencontres des intervenants importants dans le cas d'un projet soulevant des préoccupations bien définies, jusqu'à une série de consultations auprès du grand public dans le cas d'un projet présentant des effets potentiels importants.

2. Amélioration de la participation du public aux études approfondies

La participation du public pourrait être améliorée par l'ajout d'une exigence de tenir des rencontres publiques durant la préparation du rapport d'étude approfondie. Bien que cela ne soit pas obligatoire, la plupart des promoteurs ont jusqu'ici tenu des consultations publiques dans la préparation de leurs rapports d'étude approfondie. Une participation précoce du public est considérée comme un outil important dans la détermination des préoccupations durant la phase de planification, au moment où il est le plus facile d'apporter des modifications à un projet.

Une autre façon d'améliorer la participation du public consisterait pour l'Agence à solliciter des commentaires sur le rapport d'étude approfondie après sa rédaction, d'une façon plus proactive que la simple réception de commentaires écrits. Par exemple, des portes ouvertes, des rencontres d'information individuelles, des ateliers ou des assemblées publiques pourraient être tenues dans les communautés susceptibles d'être touchées par le projet, ce qui permettrait au public de faire des commentaires beaucoup plus directement. Les discussions qui auraient cours lors de ces rencontres pourraient se traduire par des propositions permettant de résoudre ou d'atténuer des problèmes que le public considère toujours non résolus. Le fait de discuter du rapport dans un forum public pourrait permettre au public de mieux comprendre les questions auxquelles fait face le ministre et pourrait donner à l'autorité responsable une occasion de faire

savoir comment les commentaires du public ont été incorporés au rapport.

3. Encourager le recours aux approches de médiation moins officielles

Les procédures de conduite d'une médiation en vertu de la Loi pourraient être amendées dans le but de favoriser un plus grand recours à cette approche dans le règlement des différends. Par exemple, la Loi pourrait être amendée pour permettre à la médiation d'être utilisée dans un cadre plus informel durant des évaluations autogérées. La médiation pourrait également constituer un autre outil à la disposition du ministre de l'Environnement dans le cadre d'un processus révisé d'étude approfondie. Une autre option consisterait à modifier la Loi pour donner au ministre une plus grande souplesse de choix dans le cas de médiations infructueuses plutôt que de renvoyer le projet à une commission d'examen.

4. Réaffirmation du financement aux participants

Le financement des participants a constitué un outil efficace de promotion d'une participation significative du public aux commissions d'examen, mais le prolongement de ce financement aux autres approches d'évaluation est limité par des contraintes budgétaires. Une option envisageable consisterait à solidifier le financement des participants par le recouvrement des coûts. Cela pourrait ouvrir la voie à un prolongement du financement aux études approfondies.

5. Prendre avantage des technologies émergentes

Les commissions d'examen ont toujours eu recours aux moyens de communication traditionnels – assemblées publiques, communiqués de presse, annonces dans les services publics et audiences publiques. Le développement des technologies des communications facilite et accélère la participation des individus et des groupes aux discussions comme celles tenues devant les commissions. Le réseau Internet et la téléconférence ont réduit le besoin de déplacement en permettant aux particuliers et aux groupes des

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: Info@micromedia.on.ca

communautés isolées de prendre part à un processus de consultation partout dans le monde. Chaque fois que c'est possible, les nouvelles technologies doivent être utilisées pour faciliter la participation du public aux commissions d'examen et réduire le besoin de déplacements coûteux et souvent difficiles. En prenant avantage de ces changements toutefois, il sera important de tenir compte de la possibilité que certains groupes soient exclus de ces nouvelles approches.

9.2 PARTICIPATION DES AUTOCHTONES AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les enjeux

Susciter une participation plus importante des Autochtones au processus décisionnel représente l'un des défis les plus complexes qui se pose au gouvernement et aux communautés autochtones du Canada. Les évaluations environnementales réalisées en vertu de la Loi représentent une occasion de choix de déterminer les conséquences des projets sur les populations autochtones et leurs activités et de leur fournir l'occasion de s'exprimer. Les peuples autochtones du Canada

ont un rôle unique à jouer dans plusieurs évaluations environnementales, en particulier celles portant sur des projets touchant le territoire des réserves, les terres ancestrales et les terres ayant fait l'objet de traités et de gestion du territoire.

La Loi ne comporte aucune disposition particulière visant la consultation des peuples autochtones durant une évaluation environnementale. Plusieurs questions ont été soulevées en regard de ce point important :

- *Approches distinctes* : Certains groupes autochtones ont manifesté leur grande insatisfaction et leur frustration à l'égard de la Loi. Cela s'est traduit par des délais répétés et des poursuites judiciaires à l'égard de certains projets. Les peuples autochtones ont demandé de recourir à des approches distinctes qui leur permettraient de faire valoir leur point de vue sur les effets environnementaux de projets particuliers et sur le programme environnemental dans son ensemble. Ils considèrent qu'une approche de partenariat offrirait de meilleures chances de susciter la participation des Autochtones.

CONNAISSANCES ÉCOLOGIQUES TRADITIONNELLES

Les connaissances écologiques traditionnelles sont constituées de préceptes de comportement et de connaissance transmis oralement, relevant de l'observation des interactions entre les humains, la flore, la faune, les cours d'eau et la terre. Les peuples autochtones ont acquis et mis en pratique ces connaissances traditionnelles depuis des millénaires, et elles constituent l'un des fondements de leur culture. Les connaissances écologiques traditionnelles sont intégrées au mode de vie et à la culture (par exemple dans l'utilisation des terres par les utilisateurs des ressources traditionnelles). Ces connaissances traditionnelles comprennent également la connaissance de l'environnement, des systèmes écologiques et des valeurs culturelles.

L'Agence a coordonné les premières étapes de l'élaboration d'une politique fédérale d'intégration des connaissances traditionnelles à l'évaluation environnementale. Cela s'est traduit par la rédaction d'un rapport stratégique portant sur la façon dont on pourrait préparer des directives portant sur l'intégration du savoir traditionnel. Les prochaines étapes de conception de la politique sur l'évaluation environnementale fondée sur les connaissances écologiques traditionnelles et de détermination de la façon dont celles-ci peuvent être intégrées dans l'évaluation environnementale seront entamées dans le cadre d'un processus distinct de celui de l'examen quinquennal. Dans le cadre de l'examen quinquennal, l'Agence s'attend toutefois à recevoir des commentaires de la part des groupes autochtones et non autochtones sur le développement d'une assise d'intégration des connaissances traditionnelles au processus fédéral d'évaluation environnementale, ainsi que sur le développement de la politique sur le savoir traditionnel.

communautés isolées de prendre part à un processus de consultation partout dans le monde. Chaque fois que c'est possible, les nouvelles technologies doivent être utilisées pour faciliter la participation du public aux commissions d'examen et réduire le besoin de déplacements coûteux et souvent difficiles. En prenant avantage de ces changements toutefois, il sera important de tenir compte de la possibilité que certains groupes soient exclus de ces nouvelles approches.

9.2 PARTICIPATION DES AUTOCHTONES AUX ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les enjeux

Susciter une participation plus importante des Autochtones au processus décisionnel représente l'un des défis les plus complexes qui se pose au gouvernement et aux communautés autochtones du Canada. Les évaluations environnementales réalisées en vertu de la Loi représentent une occasion de choix de déterminer les conséquences des projets sur les populations autochtones et leurs activités et de leur fournir l'occasion de s'exprimer. Les peuples autochtones du Canada

ont un rôle unique à jouer dans plusieurs évaluations environnementales, en particulier celles portant sur des projets touchant le territoire des réserves, les terres ancestrales et les terres ayant fait l'objet de traités et de gestion du territoire.

La Loi ne comporte aucune disposition particulière visant la consultation des peuples autochtones durant une évaluation environnementale. Plusieurs questions ont été soulevées en regard de ce point important :

- *Approches distinctes* : Certains groupes autochtones ont manifesté leur grande insatisfaction et leur frustration à l'égard de la Loi. Cela s'est traduit par des délais répétés et des poursuites judiciaires à l'égard de certains projets. Les peuples autochtones ont demandé de recourir à des approches distinctes qui leur permettraient de faire valoir leur point de vue sur les effets environnementaux de projets particuliers et sur le programme environnemental dans son ensemble. Ils considèrent qu'une approche de partenariat offrirait de meilleures chances de susciter la participation des Autochtones.

CONNAISSANCES ECOLOGIQUES TRADITIONNELLES

Les connaissances écologiques traditionnelles sont constituées de préceptes de comportement et de connaissance transmis oralement, naissant de l'observation des interactions entre les humains, la flore, la faune, les cours d'eau et la terre. Les peuples autochtones ont acquis et mis en pratique ces connaissances traditionnelles depuis des millénaires, et elles constituent l'un des fondements de leur culture. Les connaissances écologiques traditionnelles sont intégrées au mode de vie et à la culture (par exemple dans l'utilisation des terres par les utilisateurs des ressources traditionnelles). Ces connaissances traditionnelles comprennent également la connaissance de l'environnement, des systèmes écologiques et des valeurs culturelles.

L'Agence a coordonné les premières étapes de l'élaboration d'une politique fédérale d'intégration des connaissances traditionnelles à l'évaluation environnementale. Cela s'est traduit par la rédaction d'un rapport stratégique portant sur la façon dont on pourrait préparer des directives portant sur l'intégration du savoir traditionnel. Les prochaines étapes de conception de la politique sur l'évaluation environnementale fondée sur les connaissances écologiques traditionnelles et de détermination de la façon dont celles-ci peuvent être intégrées dans l'évaluation environnementale seront entamées dans le cadre d'un processus distinct de celui de l'examen quinquennal. Dans le cadre de l'examen quinquennal, l'Agence s'attend toutefois à recevoir des commentaires de la part des groupes autochtones et non autochtones sur le développement d'une assise d'intégration des connaissances traditionnelles au processus fédéral d'évaluation environnementale, ainsi que sur le développement de la politique sur le savoir traditionnel.

- *Obligation de la consultation* : Un certain nombre de décisions récentes des tribunaux a entraîné une augmentation des attentes des peuples autochtones quant au moment et à la façon dont ils devraient être consultés, en particulier lorsque des territoires ou des intérêts autochtones sont susceptibles d'être atteints par une décision du gouvernement.
- *Définition des « effets environnementaux »* : Les groupes autochtones soulèvent également la question de la définition donnée par la Loi aux effets environnementaux (y compris l'effet que les changements peuvent avoir sur l'usage courant des terres et des ressources à des fins traditionnelles). Selon eux, cette définition ne tient pas compte adéquatement de toutes les questions jugées pertinentes par les peuples autochtones. Ils se disent également inquiets du fait que, en vertu de la définition actuelle, des questions telles que les effets sur les facteurs socio-économiques et culturels ne puissent être pris en compte que d'une façon indirecte, lorsqu'elles sont le résultat d'un changement direct dans l'environnement biophysique.
- *Application de la Loi aux terres des réserves* : Le manque de règlement sur les terres de réserves au paragraphe 59(1) est responsable du fait que la Loi n'a pas été appliquée de façon cohérente à des initiatives de financement fédéral de projets situés dans les réserves. En l'absence de tels règlements, les autorités responsables du financement au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, par le biais de leurs ententes de financement, ont exigé des Premières Nations qu'elles effectuent des évaluations environnementales qui se sont généralement déroulées selon un processus semblable à celui prévu à la Loi. De plus, on a établi un protocole d'entente provisoire entre les ministères fédéraux qui financent des projets réalisés sur le territoire des réserves indiennes. En place depuis septembre 1999, il assure l'évaluation environnementale des projets financés par le fédéral sur les terres des réserves.
- *Connaissances traditionnelles en environnement* : Le processus d'évaluation environnementale menée en vertu de la Loi ne fait pas l'unanimité concernant l'application appropriée des connaissances traditionnelles acquises par les Autochtones après des générations de contact avec l'environnement, non plus que les relations entre les connaissances traditionnelles et l'analyse scientifique conventionnelle. Le gouvernement fédéral tente de tenir compte de toutes les connaissances pertinentes disponibles dans le cadre des évaluations environnementales qu'il entreprend. L'un des défis associés à l'utilisation du savoir traditionnel a trait aux circonstances variées de chaque évaluation environnementale. Ceci, combinées aux différences dans les connaissances, la compréhension et les valeurs que les Autochtones peuvent contribuer à l'évaluation des effets d'un projet en particulier, rendent difficile la préparation de lignes directrices sur les éléments des connaissances traditionnelles pouvant être pris en considération dans des cas précis d'évaluation environnementale. Dans la pratique actuelle, les normes d'utilisation des connaissances traditionnelles autochtones dans le cadre d'une évaluation environnementale doivent être établies par chacune des commissions d'examen.

Options à examiner

Un défi important consiste à développer des approches pour susciter la participation des Autochtones au processus d'évaluation environnementale, sur les réserves et hors de celles-ci, d'une façon efficace et significative. Il apparaît clairement que les peuples autochtones du Canada ont un rôle central à jouer dans les discussions portant sur l'environnement, en particulier pour ce qui touche le territoire des réserves, les terres ancestrales et les terres ayant fait l'objet d'un traité.

Dans la poursuite de cet objectif, on peut envisager plusieurs options.

1. **Développement et application de méthodes de consultation plus appropriées**

Le gouvernement peut continuer à travailler avec les peuples autochtones et les organisations qui les représentent pour développer

et mettre en œuvre des pratiques de consultation qui leur sont mieux appropriées, à la fois dans l'évaluation des projets et dans l'élaboration de la législation harmonisée et de la réglementation.

2. Harmonisation de la Loi avec les régimes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales

Les travaux pourraient se poursuivre en vue de l'harmonisation des processus et des concepts de la Loi avec la grande variété de régimes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales désireux d'établir des liens et de coopérer avec le gouvernement fédéral afin de refléter et de soutenir les intérêts des peuples autochtones.

3. Poursuite des discussions sur les connaissances traditionnelles, leur rôle dans l'évaluation environnementale

L'Agence reconnaît qu'il est à la fois important et difficile d'intégrer les connaissances traditionnelles à l'évaluation environnementale et d'élaborer des méthodes permettant de mieux prendre ces connaissances en compte dans le processus fédéral d'évaluation environnementale. Des directives fédérales, en cours d'élaboration avec la participation de groupes et de membres de la communauté autochtone, traiteront des obligations de base et des options pour les promoteurs de projets, y compris la prise en compte des connaissances traditionnelles dans le processus d'examen par une commission.

9.3 ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Les enjeux

Registres publics

Un examen indépendant des activités des registres publics réalisé au début de 1999 a conclu que, même si tous les ministères semblent se conformer à l'obligation de tenir un registre public pour chaque évaluation environnementale, la tenue des registres pouvaient varier grandement. Certains ministères disposent de bases de données centralisées hautement perfectionnées, d'autres ne tiennent que des dossiers sur les projets et préparent une liste de documents sur demande seulement.

La plupart des autorités responsables se reposent sur leur participation à l'Index fédéral des évaluations environnementales (Index) pour satisfaire leur obligation d'accès public à l'information. De même, la plupart tendent à conserver les documents dans la région dans laquelle le projet est réalisé, et plusieurs sont en mesure de fournir l'information sous forme électronique. Quelques ministères ont pris des mesures plus proactives pour faire connaître leurs registres au public et pour en promouvoir l'accès, par exemple par l'établissement de salles de lecture dans les régions des projets.

UTILISATION DES REGISTRES PAR LE PUBLIC

Très peu de ministères tiennent des statistiques sur l'étendue de la consultation de leurs registres par le public. Tous les ministères ayant répondu à un récent sondage indiquent que le degré d'utilisation des registres par le public est très faible.

Par exemple, le nombre le plus élevé de demandes de consultation signalé par un ministère depuis l'entrée en vigueur de la Loi est de 40. D'autres ministères signalent moins de six demandes d'accès par année, et l'un d'eux signale n'avoir reçu aucune demande. Même des ministères qui réalisent des centaines d'évaluations environnementales chaque année ne rapportent qu'une ou deux demandes de consultation de registres par année. Il n'est pas certain que cela résulte d'un manque d'intérêt du public, d'un manque de sensibilisation ou de la difficulté d'accéder aux registres.



et mettre en œuvre des pratiques de consultation qui leur sont mieux appropriées, à la fois dans l'évaluation des projets et dans l'élaboration de la législation harmonisée et de la réglementation.

2. Harmonisation de la Loi avec les régimes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales

Les travaux pourraient se poursuivre en vue de l'harmonisation des processus et des concepts de la Loi avec la grande variété de régimes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales désireux d'établir des liens et de coopérer avec le gouvernement fédéral afin de refléter et de soutenir les intérêts des peuples autochtones.

3. Poursuite des discussions sur les connaissances traditionnelles, leur rôle dans l'évaluation environnementale

L'Agence reconnaît qu'il est à la fois important et difficile d'intégrer les connaissances traditionnelles à l'évaluation environnementale et d'élaborer des méthodes permettant de mieux prendre ces connaissances en compte dans le processus fédéral d'évaluation environnementale. Des directives fédérales, en cours d'élaboration avec la participation de groupes et de membres de la communauté autochtone, traiteront des obligations de base et des options pour les promoteurs de projets, y compris la prise en compte des connaissances traditionnelles dans le processus d'examen par une commission.

9.3 ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Les enjeux

Registres publics

Un examen indépendant des activités des registres publics réalisé au début de 1999 a conclu que, même si tous les ministères semblent se conformer à l'obligation de tenir un registre public pour chaque évaluation environnementale, la tenue des registres pouvaient varier grandement. Certains ministères disposent de bases de données centralisées hautement perfectionnées, d'autres ne tiennent que des dossiers sur les projets et préparent une liste de documents sur demande seulement.

La plupart des autorités responsables se reposent sur leur participation à l'Index fédéral des évaluations environnementales (Index) pour satisfaire leur obligation d'accès public à l'information. De même, la plupart tendent à conserver les documents dans la région dans laquelle le projet est réalisé, et plusieurs sont en mesure de fournir l'information sous forme électronique. Quelques ministères ont pris des mesures plus proactives pour faire connaître leurs registres au public et pour en promouvoir l'accès, par exemple par l'établissement de salles de lecture dans les régions des projets.

UTILISATION DES REGISTRES PAR LE PUBLIC

Très peu de ministères tiennent des statistiques sur l'étendue de la consultation de leurs registres par le public. Tous les ministères ayant répondu à un récent sondage indiquent que le degré d'utilisation des registres par le public est très faible.

Par exemple, le nombre le plus élevé de demandes de consultation signalé par un ministère depuis l'entrée en vigueur de la Loi est de 40. D'autres ministères signalent moins de six demandes d'accès par année, et l'un d'eux signale n'avoir reçu aucune demande. Même des ministères qui réalisent des centaines d'évaluations environnementales chaque année ne rapportent qu'une ou deux demandes de consultation de registres par année. Il n'est pas certain que cela résulte d'un manque d'intérêt du public, d'un manque de sensibilisation ou de la difficulté d'accéder aux registres.

Index fédéral des évaluations environnementales (Index)

Dans le passé, les activités reliées à l'Index ont été réduites en raison des difficultés techniques et des modifications qui ont entraîné des délais dans le transfert des données provenant des ministères fédéraux. Par conséquent, plusieurs ministères ont décidé de ne pas utiliser l'Index et plusieurs ont même élaboré leur propre index pour afficher les données de leurs évaluations environnementales sur leur site Web. De plus, des groupes ont exprimé de l'inquiétude quant à savoir si l'Index fournissait suffisamment de données au bon moment pour promouvoir la participation du public aux évaluations environnementales. Le *Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998*, par exemple, a fait ressortir le besoin d'améliorer l'information fournie par l'Index et l'accès public à l'information.

L'Agence a vu à ces difficultés techniques dans un effort d'amélioration de l'Index. Les améliorations techniques permettent un meilleur transfert de données émanant des ministères et tous les ministères qui effectuent des évaluations environnementales en affichent les données à l'Index. L'Agence examine également la possibilité d'inclure plus de renseignements sur l'évaluation environnementale à l'Index.

Au-delà des difficultés techniques subsiste le défi de promouvoir l'existence des registres ministériels et de l'Index auprès du public et de fournir de l'information et des directives aux ministères sur le fonctionnement des registres et l'utilisation de l'Index.

Options à examiner

Un renforcement du système des registres publics et de l'Index permettrait d'assurer que les membres du public ont accès à l'information dont ils ont besoin, au moment où ils en ont besoin, afin de participer efficacement au processus d'évaluation environnementale. Par exemple, on pourrait envisager les options suivantes :

1. Amendement de la Loi pour inclure une obligation d'inscription à l'Index pour les autorités responsables

Un Index pleinement opérationnel, utilisé en temps opportun par les autorités responsables, pourrait représenter un outil important pour le public et les autres autorités gouvernementales en leur permettant d'obtenir des renseignements sur l'existence et le statut de projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

2. Accessibilité des rapports d'examens préalables par Internet

Les rapports à l'appui des examens préalables pourraient être mis à la disposition du public via Internet le plus rapidement possible, afin de faciliter l'intervention du public dans ce processus. Les rapports définitifs sur la portée des examens pourraient être affichés au site Internet de l'autorité responsable ou transmis à l'Agence pour diffusion via l'Index.

3. Exploration du potentiel des nouvelles technologies de l'information et des communications

Les nouvelles technologies de l'information et des communications présentent un potentiel d'amélioration de la fiabilité et de l'accessibilité de l'Index, permettant ainsi une meilleure participation du public et des organisations au processus d'évaluation environnementale qui pourrait être exploré. L'Internet et les télécommunications sont en train de révolutionner la façon dont les communications se font. La transmission de données à haute vitesse, les vidéoconférences et les téléconférences sont plus accessibles et économiques que jamais auparavant, ouvrant de nouvelles avenues à la participation du public. En prenant avantage de cette évolution, il sera toutefois important de tenir compte de la possibilité d'exclusion de certains groupes.

10. Préparer l'avenir : simplicité, qualité et intégrité

En rétrospective, le présent document a tenté de présenter un aperçu juste, objectif et complet de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Dans une perspective d'avenir, le présent document a également relevé un certain nombre de secteurs dans lesquels il existe des défis et des occasions de renouveler la Loi.

Les idées présentées dans ce document cherchent à contribuer à l'avancement d'un débat national sur la direction que devrait prendre l'évaluation environnementale fédérale au Canada. L'examen quinquennal offre une tribune permettant de réunir tous ceux qui s'intéressent à l'évaluation environnementale au Canada afin qu'ils revoient les forces et les limites de la Loi dans une atmosphère de collaboration et de mission commune et qu'ils la revitalisent afin qu'elle demeure un outil dynamique et efficace entre les mains des décideurs.

Les autres intervenants au processus (gouvernements, industrie, groupes communautaires) auront d'autres idées et d'autres propositions à contribuer au débat, et celles-ci seront bien accueillies.

Le dialogue dérangera certainement, et posera de nouveaux défis. L'évaluation environnementale touche plusieurs segments de notre société, et il n'est donc pas surprenant que ces perspectives différentes amènent des visions nouvelles, et souvent opposées, des changements qui doivent être apportés au processus. Ces vues différentes doivent être encouragées; en fait, la possibilité de les exprimer et d'en débattre dans une atmosphère de respect mutuel est l'une des grandes caractéristiques de la société canadienne.

Quel type d'évaluation environnementale fédérale les Canadiens désirent-ils à l'aube du nouveau millénaire?

S'il existe un fil conducteur entre les différentes perspectives de l'expérience récente d'application de la Loi, c'est celui-ci : la Loi actuelle semble inutilement complexe. Sa complexité génère une ambiguïté et un manque de clarté qui atteignent plusieurs aspects du processus fédéral d'évaluation environnementale : les relations entre les intervenants, les responsabilités, la prévisibilité, la cohérence, l'à-propos, l'imputabilité et la participation du public.

QUESTIONS À EXAMINER DANS L'EXAMEN QUINQUENNAL

Ce document de travail a fait état d'un large éventail d'idées et de suggestions afin de stimuler le dialogue. Les personnes et les groupes désireux de participer à l'examen quinquennal sont invités à considérer les questions suivantes :

- Y a-t-il d'autres questions qui devraient être abordées dans le cadre de l'examen quinquennal?
- Y a-t-il d'autres défis qui devraient être mis sur la table dans le cadre des discussions?
- Y a-t-il d'autres options qui devraient être prises en compte?
- Dans quelle mesure d'importantes questions de méthodologie comme la détermination de la portée des évaluations environnementales peuvent-elles ou pourraient-elles être abordées au moyen d'une loi?
- Quel est le point d'équilibre approprié ou la contrepartie pour certaines des options proposées? Par exemple, comment le renforcement des pouvoirs du ministre peut-il être apparié au principe d'autoévaluation? Quel est le point d'équilibre entre le besoin d'offrir une information plus prévisible et en temps opportun et le besoin d'améliorer les possibilités de participation du public?



10. Préparer l'avenir : simplicité, qualité et intégrité

En rétrospective, le présent document a tenté de présenter un aperçu juste, objectif et complet de l'expérience acquise depuis l'entrée en vigueur de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Dans une perspective d'avenir, le présent document a également relevé un certain nombre de secteurs dans lesquels il existe des défis et des occasions de renouveler la Loi.

Les idées présentées dans ce document cherchent à contribuer à l'avancement d'un débat national sur la direction que devrait prendre l'évaluation environnementale fédérale au Canada. L'examen quinquennal offre une tribune permettant de réunir tous ceux qui s'intéressent à l'évaluation environnementale au Canada afin qu'ils revoient les forces et les limites de la Loi dans une atmosphère de collaboration et de mission commune et qu'ils la revitalisent afin qu'elle demeure un outil dynamique et efficace entre les mains des décideurs.

Les autres intervenants au processus (gouvernements, industrie, groupes communautaires) auront d'autres idées et d'autres propositions à contribuer au débat, et celles-ci seront bien accueillies.

Le dialogue dérangera certainement, et posera de nouveaux défis. L'évaluation environnementale touche plusieurs segments de notre société, et il n'est donc pas surprenant que ces perspectives différentes amènent des visions nouvelles, et souvent opposées, des changements qui doivent être apportés au processus. Ces vues différentes doivent être encouragées; en fait, la possibilité de les exprimer et d'en débattre dans une atmosphère de respect mutuel est l'une des grandes caractéristiques de la société canadienne.

Quel type d'évaluation environnementale fédérale les Canadiens désirent-ils à l'aube du nouveau millénaire?

S'il existe un fil conducteur entre les différentes perspectives de l'expérience récente d'application de la Loi, c'est celui-ci : la Loi actuelle semble inutilement complexe. Sa complexité génère une ambiguïté et un manque de clarté qui atteignent plusieurs aspects du processus fédéral d'évaluation environnementale : les relations entre les intervenants, les responsabilités, la prévisibilité, la cohérence, l'à-propos, l'imputabilité et la participation du public.

QUESTIONS A EXAMINER DANS L'EXAMEN QUINQUENNAL

Ce document de travail a fait état d'un large éventail d'idées et de suggestions afin de stimuler le dialogue. Les personnes et les groupes désireux de participer à l'examen quinquennal sont invités à considérer les questions suivantes :

- Y a-t-il d'autres questions qui devraient être abordées dans le cadre de l'examen quinquennal?
- Y a-t-il d'autres défis qui devraient être mis sur la table dans le cadre des discussions?
- Y a-t-il d'autres options qui devraient être prises en compte?
- Dans quelle mesure d'importantes questions de méthodologie comme la détermination de la portée des évaluations environnementales peuvent-elles ou pourraient-elles être abordées au moyen d'une loi?
- Quel est le point d'équilibre approprié ou la contrepartie pour certaines des options proposées? Par exemple, comment le renforcement des pouvoirs du ministre peut-il être apparié au principe d'autoévaluation? Quel est le point d'équilibre entre le besoin d'offrir une information plus prévisible et en temps opportun et le besoin d'améliorer les possibilités de participation du public?

Si la question fondamentale de la complexité n'est pas résolue, on risque une perte double : une perte de qualité dans les évaluations elles-mêmes et une perte de confiance de toutes les parties envers l'intégrité du processus.

Un processus moins ambigu et plus simple permettrait dans une large mesure d'accroître la confiance du public envers le processus, en le rendant plus certain et plus prévisible pour le secteur privé, et en assurant une meilleure utilisation des ressources limitées du secteur public.

Les trois principaux défis présentés dans ce document de travail traitent tous de l'importance de rendre le processus fédéral d'évaluation environnementale plus clair et plus facilement compréhensible, tout en améliorant la qualité des évaluations et la confiance envers le processus. Par exemple :

- Les efforts visant à simplifier et à clarifier les relations entre les différents ministères fédéraux et entre les différents paliers de gouvernement pourraient réduire les chevauchements et les dédoublements, garantissant ainsi que les projets les plus susceptibles d'entrainer des effets importants reçoivent toute l'attention qu'ils méritent.
- Mise en relief d'une meilleure prévisibilité et une plus grande cohérence du processus peut réduire le besoin de recourir aux tribunaux et faire en sorte que tous les participants aient une plus grande confiance envers le processus et ses résultats.
- Des lignes de responsabilité et d'imputabilité plus claires peuvent susciter une plus grande confiance envers la qualité des évaluations environnementales et des décisions prises pour les différents projets.
- Des occasions claires et constantes de participation publique significative peuvent représenter un outil important d'amélioration de la qualité tout en réduisant le recours aux tribunaux.

Simplicité, qualité, intégrité : voilà la vision qui étaye la revitalisation du processus fédéral d'évaluation environnementale. Cette vision ne sera pas facile à réaliser. Il ne suffit pas de reformuler certaines dispositions de la législation fédérale. Elle doit également se fonder sur un engagement renouvelé envers la collaboration et la coordination des efforts au sein des différentes autorités gouvernementales et entre celles-ci. Elle doit de plus se fonder sur des changements dans les procédures internes des ministères fédéraux permettant de réaliser le plein potentiel de contribution des évaluations environnementales à de saines décisions de planification et sur l'extension graduelle de l'expertise et des compétences parmi les praticiens de l'évaluation environnementale au Canada par une meilleure formation et une meilleure éducation.

Pour de plus amples renseignements sur l'examen quinquennal de la Loi :

Jim Clarke

Directeur – Affaires législatives et réglementaires
14e étage, Édifice Fontaine
200, boulevard Sacré-Cœur
Hull (Québec) K1A 0H3
Téléphone (frais virés) : (819) 997-2253
Courriel : jim.clarke@ceaa.gc.ca

Liste des études de fond et du matériel de références que l'on peut obtenir auprès de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale :

1. Études de fond

Bruce, Laurie. (octobre 1999). *Évaluation des effets cumulatifs*. Planning Solutions.

Coffey David Coffey/Jean-Luc Charron. (à venir). *Étude de fond sur le fonctionnement de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale s'appliquant aux projets à l'extérieur du Canada*. Pricewaterhouse Coopers.

David Redmond and Associates. (juin 1999). *Examen du processus de surveillance de la conformité*.

Davies, Katherie. (juin 1999). *Vérification opérationnelle des quatre règlements d'origine en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Ecosystems Consulting.

Gartner Lee Limited. (mars 1999). *Options et outils pour améliorer le suivi*.

Hagler Bailly. (juin 1999). *Programme de surveillance permanente de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Lawrence, David. (mai 1999). *Les tendances de l'évaluation environnementale*. Lawrence Environmental.

Lawrence, David. (mai 1999). *Évaluations environnementales touchant plusieurs instances*. Lawrence Environmental.

Marbek Resource Consultants. (juin 1999). *Document de travail sur les facteurs de déclenchement de l'article 5*.

Rennick, Paul. (avril 1999). *Efficacité du règlement sur la coordination fédérale*.
Rennick and Associates.

Shillington Tom. (mars 1999). *Étude de base sur la participation du public aux examens préalables et aux études approfondies*. Shillington & Burns Consultants.

Shillington Tom. (mars 1999). *Étude de fond sur le registre public et l'Index fédéral des évaluations environnementales*. Shillington & Burns Consultants.

2. Autres rapports

Agence canadienne d'évaluation environnementale. (1999). *Guide sur la mise en oeuvre de la directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*.

Rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable. (1998). *L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable*.

Sadler, Barry. (juin 1996). Agence canadienne d'évaluation environnementale et Association internationale de l'évaluation des impacts environnementaux, *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution : pratique d'évaluation pour améliorer le rendement*. Rapport final de l'Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale.

Sheehy, Gregg. (mars 1999). *Étude de fond sur l'évaluation environnementale et les zones protégées*.

Sussex Circle. (juillet 1999). *Se préparer pour l'examen quinquennal de la Loi – Rapport sur l'atelier fédéral de Montebello (Québec) du 5 au 7 mai 1999*.

Sussex Circle. (juillet 1999). *Se préparer pour l'examen quinquennal de la Loi – Rapport sur l'atelier concernant les projets à l'extérieur du Canada, le 7 juin 1999*.

3. Site Web

Page d'accueil de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale : www.acee.gc.ca